



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 박사학위논문

도시 옥외 영업공간 운용의
기본 원칙 정립을 위한 해외 제도 연구
- 뉴욕, 파리, 토론토를 중심으로 -

A Case Study on Key Principles of Urban Outdoor
Commercial Space Management System

- Focused on Sidewalk Cafe Regulations of NYC, Paris and Toronto -

2019년 2월

서울대학교 대학원
환경계획학과 도시 및 지역계획 전공
윤 윤 정

도시 옥외 영업공간 운용의
기본 원칙 정립을 위한 해외 제도 연구
- 뉴욕, 파리, 토론토를 중심으로 -

지도교수 최 막 중

이 논문을 도시계획학 박사학위논문으로 제출함

2018년 10월

서울대학교 대학원
환경계획학과 도시 및 지역계획 전공
윤 윤 정

윤윤정의 박사학위논문을 인준함

2019년 1월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국 문 초 록

2000년대 들어 전국적으로 식음료 서비스의 점포 앞 테라스와 카페거리가 확산되고 있다. 이러한 국내 옥외영업활동은 도시 공공영역에 대한 시민들의 새로운 욕구를 반영하며, 도시 가로의 기능과 형태를 새롭게 정의해 나가고 있다. 국내의 현행 옥외영업 관련 법제와 운영은 민간대지 내 공지에서의 옥외영업 활동에 초점을 맞추고 있으나, 일부 지방자치단체에서 도로 및 보도 점유를 허용하는 옥외 영업공간이 조성되기 시작하였고, 향후 도로, 광장 같은 공공소유공간으로 확산될 전망이다. 이러한 현상은 민간영역과 공공영역에 대한 배타적 구분을 탈피하여 현대 도시의 공공 영역에 대한 공적 관리의 필요성을 제기한다. 민간대지의 공적이용과 함께 공공부지의 사적이용을 포괄하는 공유재적 관점의 옥외 영업공간 관리정책을 준비해야 할 필요가 있다.

현재 국내에서 옥외영업 활동을 규정하는 법령은 ‘식품위생법’이며, 옥외영업활동의 공공 편익을 적극적으로 인식한 것이라기보다는 식품위생기준 적용의 예외로서 접근된 특성을 지닌다. 또한, 현 근거법인 ‘식품위생법’상 옥외영업공간의 운영 및 관리 행위를 자치구에 바로 위임하고 있어, 도시전체의 관리 차원에서 옥외영업활동에 대한 정책과 지침이 부재한 상태로 운영되고 있다. 서울시 자치구의 옥외영업 관련 조례는 민간대지 내 옥외영업에 대해서는 디자인가이드라인이나 시설기준을 상세하게 규정되어 있으나, 도로와 보도 같은 공공소유부지의 옥외영업활동에 대해서는 공익과 사익을 조화시킬 수 있는 체계적인 시설기준과 운용지침이 마련하고 있지 않다. 민간대지 내 옥외영업에 초점을 두고 있어 공공소유부지에 옥외영업을 허용할 경우 그 사용료를 어떻게 징수되어야 할 것인가에 대한 검토도 부족한 상태이다.

본 연구는 공공소유영역인 도로를 점유하는 옥외 영업공간에 대하여 공익과 사익을 조화시킬 수 있는 기본 원칙을 정립하려는 의도에서 수행되었다. 이를 위해 공공소유공간에서 노천카페와 같은 옥외 영업공간이 다양하면서

체계적으로 운영되고 있는 뉴욕과 파리, 토론토의 법·제도와 기준, 가이드라인을 구조적으로 분석하여, 이를 실증적 논거로 하여 옥외 영업공간 운용의 기본 원칙을 도출하였다. 세 개의 사례 도시는 공통적으로 일정 규모 이상의 대도시로 옥외 영업공간 운용 원칙과 제도가 정비되어 있는 도시이면서, 도시계획 및 도시관리 계획에 부합하는 공공 옥외공간 관리의 합리적 원칙과 다양한 경험과 선례를 보여주고 있다. 각 도시의 노천카페 법제를 1) 근거 법령, 2) 옥외영업활동의 시설유형 및 허용목적, 3) 옥외영업활동의 허용위치, 4) 옥외 영업공간에 대한 시설 및 운영기준, 5) 옥외 영업공간에 대한 공유지 사용료 부과를 중심으로 분석하였다.

외국 사례도시의 법·제도 비교분석을 통하여 확인된 옥외 영업공간 운용 기본 원칙은 1) 공공 용지 본래기능 확보, 2) 부정적 외부효과 방지, 3) 도시 가로의 공공편익 증진, 4) 도로 점용에 따른 옥외영업 이익 경제적 선순환으로 정리될 수 있다. 첫째, 공공 용지 본래기능 확보 원칙은 옥외영업을 통하여 공공성과 공공 편익을 증진하고자 하는 목표가 있다 하더라도 점유되는 공공 공간에 대한 본래의 공공성은 반드시 확보되어야 함을 의미한다. 세 도시의 노천카페 운용에서 공통적으로 확인되는 최소 보행폭 및 보행로 확보, 보행 약자 및 장애인의 접근성 확보에 관한 규정이 이에 해당한다. 둘째, 부정적 외부효과 방지 원칙은 외기에 노출되는 영업 특성상 공적 침해와 같은 부정적 외부효과를 초래하지 않도록 하는 제어되어야 한다는 원칙이다. 옥외 영업 허용 위치 지정, 영업 시간 규제, 소음, 냄새, 연기, 쓰레기 등 공해 요소에 대한 규제가 이에 해당한다. 셋째, 도시 가로의 공공 편익 증진 원칙은 옥외영업시설이 도시 경관의 질을 향상시키고, 옥외영업활동으로 인해 도시 가로의 활력과 사회성이 증진되고, 지역경제 활성화에도 기여하는 등 공공편익을 제고해야 한다는 원칙이다. 이에 따라 상세한 디자인가이드라인이 제시되고 있다. 넷째, 도로점용에 따른 옥외영업 이익의 경제적 선순환 원칙은 보도 및 도로 공간에서의 민간의 사적인 영업에 따른 수익을 민간에게 귀속되지 않고 점용료 형태로 징수하여 공공에게 재분배함을 의미한다.

해외 법·제도 분석을 통한 옥외 영업공간 운용의 기본 원칙 정립을 통하여 1) 옥외영업공간 운용에 대한 도시관리차원의 법적 근거 마련, 2) 공공성을 지향하는 운영 목적 정립, 3) 공공 용지 본연의 기능을 담보하고, 부정적 외부효과를 제어할 수 있는 상세한 시설 및 운영기준 마련, 4) 도시전체의 관리차원에서 허용 구역 기준 마련, 5) 도로 점용료 부과 및 차등화에 대한 시사점을 도출하였다. 그러나 보도, 도로, 광장 등 공공소유부지 내 옥외영업허용은 국내 도시의 도로조건, 공공부지 현황, 주변 토지이용과 보행밀도가 서구 도시와 다른 점을 감안하여 국내 실정에 맞는 구체적인 적용방식이 정립되어 한다는 점도 강조되었다.

이 연구는 공공소유공간에서의 민간 옥외영업 허용 시 제기되는 공공 공간 관리문제, 공익과 사익의 조화 문제, 공공 공간 사용에 대한 부담 문제 등 새로운 도시관리의 문제를 이론적, 법리적 차원에서 논의했다는 점에서 기존 연구와 구분된다. 한편, 옥외영업활동의 공익성에 주목한 기존 연구를 확대하여 부정적 외부효과에 대한 논의를 추가하여 공공 공간에서의 민간 옥외 영업활동에 대한 공공부문(정부 및 지자체)에서의 운용에 관한 기본원칙을 제시하고자 했다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

주요어 : 옥외 영업공간, 공공 공간의 사적 점용, 노천카페, 보행 편의 및 쾌적성, 도시 활력

학 번 : 2008-31074

목 차

I. 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
2. 연구 범위	6
3. 연구 방법	8
II. 이론적 배경과 분석의 틀	10
1. 옥외 영업공간의 도시적 의미	10
1) 현대 도시의 공·사 영역 경계의 해체	14
2) 현대적 공공성과 공유재	16
2. 옥외 영업공간: 공공 공간의 사적 점용에 대한 논의	18
1) 공공 편익	19
2) 부정적 외부효과	23
3. 도시 공공영역에 대한 공적 관리	24
4. 옥외 영업공간에 대한 국내 선행연구	25
1) 민간대지내 옥외영업 관련 연구	25
2) 공공 공간에서의 옥외영업 관련 연구	28
5. 분석의 틀	29
III. 국내 옥외영업 관련 법제 및 운용 특성	32
1. 개 요	32
2. 옥외영업활동에 대한 법령 체계	36

3. 옥외영업활동의 근거법으로서의 식품위생법	39
1) 옥외영업활동의 허용목적	39
2) 옥외영업활동의 허용위치	41
3) 옥외 영업공간에 대한 시설기준 및 공공 공간 점용료	42
4. 서울시 자치구의 옥외영업 조례	43
1) 옥외영업활동의 허용목적	45
2) 옥외영업활동의 허용 위치	47
3) 옥외 영업공간의 시설 및 운영기준	62
4) 도로점용료	68
5. 옥외영업 허용에 따른 도시공간 관리 문제	70
6. 소 결	72
 IV. 외국의 옥외영업 법·제도 및 운용 특성	74
1. 개 요	74
2. 뉴욕시 옥외영업 법·제도 및 운영방식	78
1) 근거법령	78
2) 법령제정 목적	80
3) 노천카페 시설 유형	81
4) 허용위치	83
5) 시설 및 운영 기준	88
6) 도로점용료	96
3. 파리지 옥외영업 법·제도 및 운영방식	101
1) 근거법령	102
2) 법령제정 목적	104
3) 노천카페 시설 유형	105
4) 허용위치	107

5) 시설 및 운영 기준	109
6) 도로점용료	117
4. 토론토시 옥외영업 법·제도 및 운영방식	123
1) 근거법령	124
2) 법령제정 목적	126
3) 노천카페 시설유형	127
4) 허용위치	129
5) 시설 및 운영 기준	131
6) 도로점용료	137
5. 종 합	141
V. 해외 법제도 비교분석 및 옥외 영업공간 운용 기본원칙	145
1. 뉴욕, 파리, 토론토 옥외영업 법·제도 비교분석	145
1) 근거법령 및 관할주체	145
2) 시설 유형 및 운영 목적	147
3) 허용 위치	149
4) 시설 및 운영 가이드라인	150
5) 도로점용료	154
2. 옥외 영업공간 운용 기본 원칙	156
1) 공공용지 본래 기능 확보	156
2) 부정적 외부효과 방지	157
3) 도시 가로의 공공편익 증진	158
4) 도로점용에 따른 옥외영업 이익의 경제적 선순환	159

VI. 결 론	160
1. 옥외영업과 도시간로의 공공성	160
2. 도로 공간에서의 옥외영업에 대한 공공 관리 기본 원칙	161
3. 연구의 시사점	163
4. 연구의 의의 및 한계	167
 참고 문헌	 169
부록 리스트	181

[표 차례]

표 I-1. 본 연구에서의 검토 및 분석 자료	9
표 III-1. 전국 옥외영업 허용 구역 현황 및 옥외영업 허용구역 특성	33
표 III-2. 옥외영업에 관한 식품위생법 및 식품위생법 시행규칙	37
표 III-3. 식품위생법에 반영된 옥외영업의 허용목적과 허용 위치	43
표 III-4. 서울시내 5개 차지구 옥외영업 허용 및 운영관련 고시/광고 현황 ..	44
표 III-5. 서울시 5개 자치구 옥외영업 허용구역 지정 목적	46
표 III-6. 서울시내 5개 자치구 옥외영업 허용구역/가로	48
표 III-7. 옥외영업 허용 지역 특성 및 가이드라인 내용	62
표 III-8. 서울시내 옥외영업 허용 지자체 옥외영업 허용 범위	64
표 III-9. 서울시 중구 도로점용허가 및 점용료 징수 조례 기준 요율	69
표 IV-1. 해외 옥외 영업공간 운용관련 분석 대상 도시와 주요 검토 내용	77
표 IV-2. 뉴욕시 조닝 조례 노천카페 규정의 구성	79
표 IV-3. 뉴욕시 노천카페 규정 제정 목적	80
표 IV-4. 뉴욕시 노천카페 유형	82
표 IV-5. 노천카페 타입별 허용/불허 가로 현황	86
표 IV-6. 특별조닝 지구내 설치 가능한 노천카페 유형	87
표 IV-7. 노천카페 유형별 영업시간 (2016년 7월 기준)	95
표 IV-8. 뉴욕시 노천카페 점용료 존 (fee zone)	97
표 IV-9. 개방형 카페 및 소규모 노천카페 존별 점용료 (2017년 기준)	98
표 IV-10. 위요형 노천카페 존별 점용료 (2017년 기준)	99
표 IV-11. 파리 매대 및 테라스 규정 조항의 구성	103
표 IV-12. 파리 매대 및 테라스 규정 수립 목적	104
표 IV-13. 파리지 매대 및 테라스 유형	106
표 IV-14. 테라스 카페 유형	106
표 IV-15. 파리지 매대 및 테라스 규정이 추가적으로 별도 적용되는 거리 ..	107
표 IV-16. 파리지 도로 분류표 일부	118

표 IV-17. 파리지 도로 등급별 매대 및 테라스 점용료 (2017년 기준)	121
표 IV-18. 토론토시 노천카페 및 파크렛, 매대 설치 종합 조례 구성	125
표 IV-19. 토론토시 노천카페 및 파크렛, 매대 설치 종합 조례 수립 목적 ...	126
표 IV-20. 토론토시 노천카페 및 매대 유형	127
표 IV-21. 토론토시 점용료 준별 카페 및 매대, 파크렛 연간 점용료	139
표 IV-22. 카페 및 매대 유형별 신청 수수료와 플랜터 설치를 위한 점용료	141
표 IV-23. 뉴욕, 파리, 토론토 노천카페 법·제도 분석 종합	144

[그림 차례]

그림 I-1. 연구의 공간적 범위	7
그림 II-1. 시청앞 설치된 한국 최초 노천카페 (사진 출처: 동아일보)	11
그림 II-2. 1960~1990 유티레히트 지역 노천카페 증가 추이	13
그림 II-3. 도시내 옥외영업에 따른 경제사회적 편익 및 부정적 외부효과	18
그림 II-4. 근린 상업가로 활력에 영향을 주는 요인	21
그림 II-5. 2014~2016 서울시내 전면공지 및 보도 불법점용 유형별 단속 건수	22
그림 II-6. 본 연구의 분석틀	31
그림 III-1. 연도별 옥외영업 허가 및 관련 가이드라인 지자체 개소 수	32
그림 III-2. 송파구 석촌호수 카페거리 옥외영업 구역 현황	48
그림 III-3. 석촌호수 카페거리 도로/보도 현황	49
그림 III-4. 석촌호수 카페거리 옥외영업 현황	49
그림 III-5. 석촌호수 카페거리 위요 테라스 실내	49
그림 III-6. 서대문구 연세로, 명물길 옥외영업 구역 현황	50
그림 III-7. 서대문구 연세로 보도/도로 현황	50
그림 III-9. 서대문구 연세로 전면공지 및 보도 현황	51
그림 III-9. 서대문구 명물길 입구	51
그림 III-10. 서대문구 명물길 옥외영업시설	51
그림 III-11. 서초구 서초대로 75, 77길, 사평대로 56길, 강남대로 69길 옥외영 업 구역 현황	52
그림 III-12. 서초구 서초대로 77길 도로 현황	53
그림 III-13. 서초구 서초대로 77길 겨울철(1월) 옥외영업	53
그림 III-14. 서초구 서초대로 77길 옥외영업시설 현황	53
그림 III-15. 서초구 서초대로 75길 도로 현황	54
그림 III-16. 서초구 서초대로 75길 겨울철(1월) 옥외영업	54
그림 III-17. 서초구 서초대로 75길 보행전용거리 표지판	54
그림 III-18. 서초구 사평대로 56길 도로 현황	55

그림 III-19. 서초구 강남대로 69길 도로 현황	55
그림 III-20. 중구 무교동·다동, 을지로 노가리호프골목 옥외영업 구역 현황	56
그림 III-21. 중구 무교동·다동 도로 현황	57
그림 III-22. 중구 무교동·다동 옥외 조리시설	57
그림 III-23. 중구 무교동·다동 골목상권 전면공간 현황	57
그림 III-24. 중구 을지로 노가리호프골목 도로 현황	58
그림 III-25. 중구 을지로 노가리호프골목 옥외영업_1	58
그림 III-26. 중구 을지로 노가리호프골목 옥외영업_2	58
그림 III-27. 중랑구 봉우재로 33길, 용마산로 115길 옥외영업 구역 현황	59
그림 III-28. 중랑구 봉우재로 33길 도로 현황	60
그림 III-29. 중랑구 봉우재로 33길 옥외영업시설_1	60
그림 III-30. 중랑구 봉우재로 33길 옥외영업시설_2	60
그림 III-31. 중랑구 용마산로 115길 도로 현황_1	61
그림 III-32. 중랑구 용마산로 115길 도로 현황_2	61
그림 III-33. 중랑구 용마산로 115길 옥외영업시설	61
그림 IV-1. 뉴욕시 특별구역인 리틀 이태리(Little Italy)	85
그림 IV-2. 뉴욕시 휴스턴 가(Houston street)	85
그림 IV-3. 뉴욕시 블리커 가(Bleecker street): 위요형 노천카페 설치 불허 가 로에 해당함	88
그림 IV-4. 노천카페 최소 보행폭 및 서비스 통로 기준	92
그림 IV-5. 서비스 통로(service aisle) 예시	93
그림 IV-6. 점용료 존별 위치	97
그림 IV-7. Zone 1에 해당하는 금융업무 지구내 입지한 펄 가 노천카페	100
그림 IV-8. Zone 2에 해당하는 브룩클린 시내 딘 가 노천카페	100
그림 IV-9. 파리지 렌느 거리(rue Rennes)	108
그림 IV-10. 파리지 몽토게이 거리(rues Montorgueil)	108
그림 IV-11. 파리지 생 드니거리(rue Saint-Denis)	109
그림 IV-12. 테라스 공간 방수포, 카펫 설치 금지	111

그림 IV-13. 겨울기간 중 테라스 공간 천막사용 금지	111
그림 IV-14. 위요 테라스 유리칸막이 및 플랜터 설치 규정	112
그림 IV-15. 플랜터 설치 규정	112
그림 IV-16. 휠체어 이용자 공간 확보 사항	113
그림 IV-17. 이젤, 스탠딩 메뉴판 설치 기준	114
그림 IV-18. 매대 및 테라스 규정 중 최소 보행폭 기준	116
그림 IV-19. 매대 및 테라스 최소 보행폭 규정	116
그림 IV-20. 도로 HC등급에 해당하는 상제리제 거리노천카페	119
그림 IV-21. 도로 1등급에 해당하는 바스띠유 광장 노천카페	120
그림 IV-22. 도로 4등급에 해당하는 봉장파 가 노천 카페	120
그림 IV-23. 토론토 카페 및 매대 유형	128
그림 IV-24. 토론토시 접이식 카페 시설 (retractable cafe)	129
그림 IV-25. 토론토시 노천카페 펜스 및 플랜터 설치 규정	132
그림 IV-26. 토론토시 노천카페 시설 설치시 보행노선 변경 최대 각도	134
그림 IV-27. 토론토시 노천카페 설치시 최소 보행폭 기준	135
그림 IV-28. 주요 도시 상업지역 보도 유효 폭	135
그림 IV-29. 토론토시 던다스 가(Dundas street) 최소 보행폭 규정	136
그림 IV-30. 토론토시 노천카페 및 매대 허가료 구역 구분 (Fee Zone) ...	137
그림 IV-31. 도로점용료 부과하지 않는 카페 시설 유형	138
그림 IV-32. 토론토시 노천카페 및 매대, 파크렛 점용료 존	139
그림 IV-33. 중앙존 내 입지하는 토론토시 금융업무지구 파티오 식당	140
그림 IV-34. 외곽존 내 입지하는 토론토시 데이븐포트(Davenport) 노천카페	140
그림 IV-35. 노면 주차공간 점유한 parklet 카페	141

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

2000년대 이후 서울시 가로수길, 성남시 정자동 카페거리 등을 시발로 국내 식음료 서비스업소의 옥외영업활동이 활발하게 나타나고 있다. 이들은 도시 공간을 이용하는 시민들의 새로운 생활양식(life style)을 만들어가면서 가로 환경을 변화시키고 있다. 이러한 변화는 주로 교통과 접근이라는 기능적 차원에 머물렀던 가로 공간을 보다 공공성 높은 시민생활 공간(public life spaces)으로 전환시킬 수 있는 계기를 마련해 준다. 가로변 노천환경을 즐기고 거기서 시간을 보내려는 시민들의 욕구는 도시 가로의 공공성을 보다 다양한 각도에서 재조명할 것을 요청하고 있다. 단순히 서구 도시의 노천카페(sidewalk cafe)를 통한 스트리트 라이프(street life)의 동경에 따른 공간 소비적 측면을 넘어 도시 일상의 여가 환경으로서 사회적 교류의 증대, 도시 가로환경의 활력을 가져올 수 있다는 공공 가치의 차원에서 보다 폭넓은 관점으로의 전환을 요구한다. 한편으로, 도시 내 옥외 영업공간 조성은 긍정적 기능과 함께 주변 지역에서의 소음, 흡연으로 인한 담배 연기, 음식 냄새, 청결 문제, 옥외 공간의 위생적 관리, 보행폭 축소에 따른 보행 침해 등 공적 피해(public nuisance, 公的 被害)와 같은 부정적 외부효과를 동시에 지닌다. 이를 계획적으로 조성·관리하기 위해서는 도로라는 공공영역과 민간대지라는 민간영역에 대한 전통적인 배타적 구분에 대한 재고도 요구된다.

오래전부터 노천카페문화가 발달한 서구에서는 도시민의 사회적 만남과 교류를 증진시키는 가로 환경을 예찬해 왔고, 옥외영업활동이 가로의 공공성을 높이는데 중요한 기여를 하고 있다는 점을 인식해 왔다(Jacobs, 1961; Whyte, 1980; Gehl, 1989; Dover & Massengale, 2014). 노천카페는 서구 도시의 가로, 광장, 공원 등 공공 공간에서 흔히 발견되는 보편적인 도시환경 요소이자 시민생활의 일부가 되었다. 도시 정부는 가로의 활력과 매력증진,

지역경제 활성화, 관광 진흥을 도시관리의 주요한 요소로 삼고 있으며, 이를 체계적으로 관리하는 법·제도적 장치와 행정 체제를 구축하고 있다.

국내에서도 2000년대 이후 식음료 서비스의 가로변 옥외영업활동이 활성화되기 시작했고, 야외공간에서 서비스를 받고 휴식·체류하려는 사람들의 수요도 점차 증대되고 있다. 국내 도시에서의 옥외 영업공간의 확산의 배경에는 서구 카페문화에 대한 단순한 동경을 넘어서는 원인이 있을 것으로 추정된다. 야외에서의 식음을 즐길 수 있을 정도로 대기질과 소음이 개선되었고, 시각적 즐거움을 얻을 수 있을 정도로 가로풍경(street scape)이 향상되었으며, 옥외에서 식음이 가능한 음식과 음료의 판매업소가 발달된 것을 들 수 있다. 여기에 더하여 공급자 측면에서의 야외 영업공간에 대한 영업 전략과 소비자 측면에서의 생활양식 변화도 가로의 카페화를 촉진시킨 원인으로 볼 수 있다.

이러한 경향에 주목하여 가로변 옥외영업활동을 긍정적으로 보고 이를 활성화하고 체계적으로 관리해야 한다는 학술적, 정책적 연구가 이어지고 있다. 국내 차원에서의 도시 내 옥외 영업공간에 관한 연구는 2010년 이후 본격적으로 나타나는데, 이는 2000년 후반 이후 성남시 분당구 정자동, 서울시 강남 신사동, 송파구 석촌호수 주변으로 테라스 카페, 노천카페가 확산되었고, 2012년 ‘식품위생법’ 개정으로 관광특구에만 허용되었던 옥외영업이 지방자치단체장이 자율적으로 허용구역을 지정할 수 있도록 사회적, 제도적 여건이 변화했기 때문이다. 서울연구원을 비롯한 건축도시공간연구소, 경기개발연구원과 같은 공공 연구기관에서 옥외 영업을 실질적으로 운영하기 위한 정책 및 가이드라인을 제안하는 연구를 수행한 것은 이러한 변화를 반영한다.¹⁾

1) 서울연구원, 건축도시공간연구소, 경기개발연구원에서 수행한 옥외 영업공간 관리에 관한 연구는 다음과 같다.

- 이성창·박현찬(2012), 건물전면 옥외영업 가이드라인 수립 연구, 서울연구원.
- 오성훈·진현영(2012), 상업가로 활성화를 위한 도시설계 방안 연구: 건축물과 가로의 연결공간을 중심으로, 건축도시공간연구소.
- 임유경·오성훈·임강륜(2014), 상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 개선 연구: 일반주거지역내 상업화 지역을 중심으로, 건축도시공간연구소.
- 장운배 외(2015), 경기도 상업특화거리 특성과 활성화 방안, 경기개발연구원.

이성창·박현찬(2012) 연구에서는 서울시 차원에서 운용될 수 있는 건물 전면 옥외영업 가이드라인을 제안하고 있다. 서울시 옥외영업 실태조사를 통해 문제점을 파악하고, 해외 사례 분석을 통해 시사점을 도출하였으며, 법·제도적 차원의 정합성을 검토하였다. 이를 통해 보행환경을 저해하지 않으면서 가로 활성화에 기여할 수 있는 옥외영업 허용 대상지를 선정하는 기준과 공간이용 가이드라인 수립 지침을 제안하고 있다. 오성훈·진현영(2012) 연구는 상업가로에 연계된 가로변 점포 건축물들의 관계를 연결해주는 데크·테라스에 주목하여 이의 설치현황과 실측, 옥외공간 선호도 조사 등을 통해 관련 지침과 제도적 대응방안을 도출하는 데 중점을 두었다. 임유경·오성훈·임강륜(2014) 연구에서도 마찬가지로 준공공 영역인 건물 전면공간을 합리적으로 운영될 수 있는 제도개선 방안으로써 옥외영업 운영 가이드라인 조례(안)을 제안하고 있다. 이 외에도 경기도 등 지방도시의 특화거리 활성화 차원으로 옥외영업 운용 방안을 관련 해외사례 검토 등을 통해 운용 방안을 제안하는 연구도 수행되었다(장윤배 외, 2015).

가로변 옥외 영업공간을 선도적으로 주목한 이들 연구의 공통점은 민간소유대지 내 옥외 영업공간에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 즉, 민간대지 내에서 건축선 후퇴공간인 건물전면의 활용이 도시민들의 높은 옥외 수요에 부응하고 있음을 지적하면서, 일부 상충되는 법규의 개정 등을 통해 옥외영업 공간 운영을 제안하고 있다. 그러나 가로환경의 공익적 이용이라는 측면에서 볼 때, 가로변 옥외영업활동은 ‘민간소유공간(privately owned space)’ 뿐 아니라 ‘공공소유공간(publicly owned space)’에서도 발생할 수 있다. 민간소유 대지 내의 건축선 후퇴 공간에서 일어나는 옥외영업활동이 공익성을 지닐 때 그것은 ‘민간소유 공공공간(privately owned public space)’으로 볼 수 있다(Kayden, 2000; Nemeth, 2008). 한편 소유가 공공인 공공용지에서 민간 영업활동이 허용된다면 그것은 공공소유부지의 사적이용(private use of public space)이며, 이러한 공간에 대한 공익성은 이용방식과 효과에 따라 달라질 수 있다. 서구의 노천카페 문화가 보도, 광장 등 공공소유부지에서의

옥외영업을 허용하는 형태를 취하는 반면, 국내에서는 주로 민간대지 내 건물 전면 공지에서 옥외영업활동이 일어나고 있기 때문에 위의 정책연구의 초점이 민간 사유지 내의 옥외영업에 대한 정책 개입에 집중되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 본 연구는 점차 공공소유부지에서의 옥외영업활동 허용문제가 대두될 것으로 보고 이에 초점을 맞추고자 한다. 서울 중구 을지로의 도로변과 골목길에서 이루어지는 영업행위는 공공소유공간에 대한 옥외영업활동을 허용하고, 이를 서울시미래유산으로 지정하는 등의 도시 정부의 적극적인 옥외영업 허용방식은 일본 삿포로시를 비롯한 다수의 도시에서도 시민의 여가지원 및 관광활성화를 위해 활용되고 있다. 또한 국내 도시에서 향후 보행전용가로의 확산, 보도공간을 확장하는 도로 다이어트 수법의 도입, 도로를 비롯한 도시 공간 개조를 통한 다양한 크기의 광장 조성 등의 사업으로 이들 공공용지에서의 옥외영업활동은 보다 활성화되는 여건이 마련될 것으로 전망된다.

흥미롭게도 민간소유부지 내 옥외영업활동에 초점을 맞춘 위의 국내 연구에서도 외국의 공공소유부지에 허용되는 노천카페에 대한 법·제도를 살펴보고 있다. 직접적으로 공공소유부지에 대한 민간 옥외영업활동의 공익성을 옹호하고 이의 도입을 주장한 한 국내 연구는 전무형·김도년·손세형(2014)의 ‘가로활성화를 위한 노천카페거리 디자인가이드라인에 관한 연구’이다. 이 연구는 미국의 뉴욕, 영국의 뉴캐슬, 호주 시드니의 노천카페 가이드라인을 분석하여 허용위치, 시설기준, 운영관리 지침을 도출하고, 국내에서도 공공소유부지에서 옥외영업을 허용하는 유사한 제도를 만들 것을 제안하고 있다. 위에서 언급한 임유경·오성훈·임강륜(2014) 연구에서도 민간소유대지 내 옥외영업활동에 초점을 맞추면서 부수적으로 공공소유부지에서의 옥외영업활동 허용을 긍정적으로 제안하고 있다.

본 연구는 공공소유부지에서의 옥외영업 허용문제를 다룬다는 점에서 이들 선행 연구를 확장하고자 한다. 국내 옥외영업은 ‘식품위생법’에 근거하여 운영되고 있는데, 옥외 영업공간 운영에 따른 경제·사회적 편익과 부정적인 외부효과의 문제는 공중보건 문제를 넘어 보다 광범위한 도시 공간차원에서 나타남을 주목할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 도시 내 옥외영업이 지자체 재량으로 운영되도록 하는 근거법령이 마련된 상태에서도 여전히 공공소유 부지에 대한 옥외영업에 대한 기본 방향이나 원칙은 명확하게 제시되지 않고 있다. 이는 보행자, 주변지역 거주자들에게 공적 침해를 심화시키고, 옥외영업 허용/불허 지역간 형평성 문제를 야기하며, 옥외영업 운영자들의 긍정적인 공간 활용을 제약하는 문제를 안고 있다. 따라서, 이론 및 실증적 근거에 기반하여 도시내 옥외 영업공간 운용의 기본 원칙을 제안하는 연구 이행이 필요하다고 판단된다. 이는 도시의 공공 공간에 민간 영업활동을 도입함에 있어 공·사 이익을 조화시킬 수 있는 지향점을 찾는 작업이며, 현대 도시 공공 영역에 대한 기능을 재정립하는 과정으로 볼 수 있다.

이에 본 연구 목적은 공공소유영역인 도로를 점유하는 물리적 입지 특성을 지닌 옥외 영업공간의 운용에 대하여 공공 편익 증대와 부정적 외부효과를 저감하는 기본적인 운용 방향을 정립하는 데 있다. 이를 위해 공공소유 도로공간에서 노천카페와 같은 옥외 영업공간이 다양하면서 체계적으로 운영되고 있는 뉴욕과 파리, 토론토의 법·제도와 기준, 가이드라인을 구조적으로 분석하여, 공통적으로 적용되는 핵심적 운용 규정을 확인하고자 한다. 이를 실증적 논거로 하여 옥외 영업공간 운용의 기본 원칙을 도출하고자 한다.

2. 연구 범위

본 연구에서 언급하는 ‘옥외영업’이란 흔히 노천카페, 테라스 카페 등으로 불리는 건물 밖에서 행해지는 민간 식품서비스 영업을 의미한다. 국내 식품위생법에서는 일반음식점, 휴게음식점, 제과점에 한해 신고된 실내 영업장 밖에서 제조된 식음료를 제공하는 것을 옥외영업이라고 규정하고 있는데, 본 연구도 이와 동일한 의미로 ‘옥외 영업공간’의 공간적 연구범위를 한정한다. 그러므로 노점, 푸드 트럭 등 다른 형태의 옥외영업은 연구범위에서 제외한다. 또한 식품위생법에서는 옥외영업은 건물 1층 (신고된)영업장이 있는 조건하에서 영업 공간의 확장으로 이루어진 공간에 한정하고 있어, 이의 범위를 따르고자 한다. 옥상이나 상층부 테라스 영업은 배제하고 지면공간에 한정한다.

국내의 경우 식음료 서비스의 옥외영업은 공간적으로 민간대지 내에서 이루어지는 것이 보통이다. 건축선 후퇴공간 같은 민간대지 경계선 안쪽의 공간에 테이블과 의자를 놓고 식음료를 제공하는 영업을 주류를 이루고 있다. 한편 외국의 경우 노천카페는 보도에서 허용되고 있다. 그래서 노천카페를 영어권에서는 ‘보도카페(sidewalk cafe)’라고 이름하고 있고, 프랑스에서는 ‘테라스(terrasses)’라고 부르고 있다. 이는 가로변을 따라 대지경계선에 접하여 건물을 이어서 짓는 ‘가로형성형 합벽건축’ 또는 ‘블록위요형(perimeter block)’ 건축 전통에 따른 것이다. 한국과 서구의 이러한 도시건축전통의 차이가 있지만, 국내에서도 서울 중구 을지로 노가리호프골목이나 서대문구 명물길 등에서 공공소유 도로부지에 옥외영업을 허용하는 사례가 나타나고 있다. 향후 보행전용도로의 확대 지정, 도로다이어트를 통한 보도확장, 도시공간개조를 통한 다양한 유형의 광장과 오픈 스페이스 출현을 전망할 때 옥외영업공간에 대해서는 민간대지와 공공부지를 모두 포함하는 논의가 이루어질 필요가 있다. 이를 반영하여 본 연구는 옥외영업이 이루어지는 공공 소유 도로 및 보도에 주목하여 살펴보고자 한다.

내용적으로 본 연구는 옥외 영업공간에 대한 법·제도적 차원에서 제안하고 있다. 먼저 국내 옥외영업에 법·제도의 특성을 연구하기 위하여 정부의 근거법과 지방자치단체의 조례 및 운영실태를 분석한다. 국내 옥외영업의 근거 법령으로서 ‘식품위생법’을 분석하고, 2012년 옥외영업이 지자체 지정으로 확대된 이후 서울시내 옥외영업 허용구역을 지정한 5개 지자체의 옥외영업 운용 현황을 살펴보았다(제3장). 이어서 공공보도 상에서 적극적으로 옥외영업을 허용하고 있는 해외 제도를 분석하였다. 대상 도시는 미국 뉴욕, 프랑스 파리, 캐나다 토론토이다. 이들 세 도시의 노천카페, 매대, 테라스 운용 제도로 부터 근거법령, 노천카페 설치 및 운영기준, 운영관리 가이드라인, 도로점용료와 산정방식, 노천카페가 입지하는 토지이용 특성 및 물리적 환경 특성을 분석하였다(제4장). 이를 바탕으로 국내외 옥외공간 법제 및 운영에 반영된 옥외 영업공간의 공공편익과 부정적 외부효과에 대한 인식차이를 살펴보고, 허용위치 및 시설/운영기준, 도로점용료 측면에서의 시사점을 도출하고, 공공 소유공간에 대한 옥외영업 허용 시 공익과 사익을 조화시키기 위한 기본 원칙을 도출하였다(제5장).

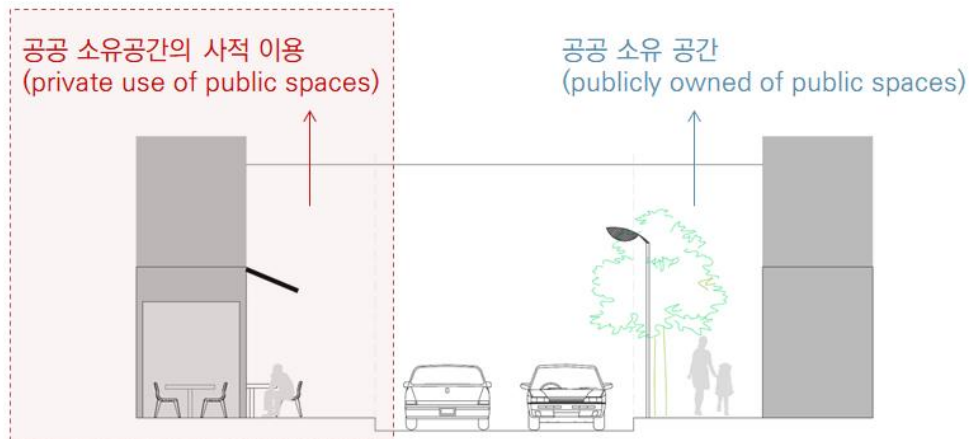


그림 1-1. 연구의 공간적 범위

3. 연구 방법

본 연구의 방법은 이론적 문헌연구, 법령 및 행정자료에 대한 내용 분석, 외국 제도에 대한 사례 연구를 포함한다. 이론적 문헌연구에서는 가로공간의 옥외영업에 대한 국내외 연구를 검토하여 옥외영업에 관한 이론과 정책을 연결시키고, 본 연구의 이론적 논점을 도출하였다. 도시환경설계 분야에서 옥외영업은 가로환경의 공공성 및 매력과 관련하여 중요하게 논의되어 왔다. 본 연구도 한국 도시의 가로환경이 보다 시민욕구를 충족시키고 환경의 질을 제고하기 위해 소유권에 기반한 공공과 민간공간의 배타적 구분을 극복할 필요가 있다는 시각에서 선행 담론과 연구를 검토하였다.

본 연구가 옥외영업에 대한 법제도 측면에 연구범위를 한정하고 있으므로 국내외 옥외공간 관련 법령과 조례, 가이드라인 및 운영에 대한 행정자료를 수집하여 이에 대한 내용 분석을 수행하였다. 내용 분석은 옥외영업에 대한 공공편익과 부정적 외부효과, 옥외영업시설 유형, 허용위치, 시설 및 운영기준, 도로점용료로 구분된 분석의 틀에 따라 이루어졌다. 옥외영업에 따른 긍정 및 부정적 외부효과를 파악하기 위하여 국내외 연구논문과 언론 기사를 수집하여 그 내용을 분석하였다.

옥외영업에 대한 외국 법·제도 연구는 사례연구 방법을 도입하였다. 뉴욕, 파리, 토론토를 대상으로 한 것은 자료수집의 한계를 반영한 것이기도 하지만, 본 연구 주제에 대하여 심층적으로 이해하기 위함이다. 선정된 세 사례도는 시는 각기 다른 옥외영업 전통을 가지고 있고, 차별되는 방식으로 법제도를 마련하고 운영관리를 해왔기 때문에 다양한 측면에서 타당성 있는 시사점을 제공해 줄 수 있다는 점이 고려되었다. 사례연구를 통해 각 도시의 옥외영업 관련 법제도와 그것이 적용되는 도시적 맥락을 연결시켜 구체적으로 검토하고자 하였다. 사례도시의 법·제도 분석의 대상이 된 자료는 다음과 같다.

표 1-1. 본 연구에서의 검토 및 분석 자료

구 분	분석 자료
국 내	<ul style="list-style-type: none"> • 법령: 식품위생법, 도로법, 건축법 • 전국 옥외영업 허용 고시/공고 자료 (2018년 기준) • 서울시 5개 자치구 옥외영업 조례 (서대문, 송파, 서초, 중랑구, 중구) • 서울시내 전면공지 및 보도 불법점용 현황 (2014~2016년) • 관광특구 지정 현황, 서울미래유산 지정 현황 • 옥외영업 허용구역 용도지역 현황 • 옥외영업 관련 신문기사 (2011~2018년)
뉴 욕	<ul style="list-style-type: none"> • 법령: 뉴욕시 용도지역 조례 제1장 4절 노천카페 규정 (NYC zoning resolution Art.1 Ch.4 sidewalk cafe regulations, 2017) • 뉴욕시 공중보건법 (NYC health code), • 뉴욕시 행정법 (NYC administrative code) • 뉴욕시 조례 (the rules of the city of New York) • 노천카페 허용/불허 가로 가이드라인 (sidewalk cafe street guide) • 노천카페 시설 디자인 가이드라인 (sidewalk cafe design and regulation guide) • 노천카페 시설 유형별 점용료 (2017)
파 리	<ul style="list-style-type: none"> • 파리지 매대 및 테라스 규정 (etalages et terrasses a Paris, Mairie de Paris, 2011) • 매대 및 테라스 디자인 가이드라인 (reglement des etalages et des terrasses installess sur la voies, 2011) • 도로법 (code de la voirie routiere) • 국유재산법 (code general de la prppriete personnes publique) • 지자체 조례 (code general des collectives territoriales) • 점용료 규정 (tarif de perception des droits de voirie dans la ville de Paris pour l'annee)
토론토	<ul style="list-style-type: none"> • 노천카페 및 매대, 테라스 설치 및 점용료 종합조례 (harmonized bylaw and fees for sidewalk cafes, parklets and marketing displays, 2017) • 토론토법 (city of Toronto municipal code) • 온타리오 식품위생 규정 (the Ontario food premises regulation) • 카페 디자인 가이드라인 (cafe design guidelines, 2014) • 토론토 노천카페 매뉴얼 (Toronto sidewalk cafe manual, 2015)

II. 이론적 배경과 분석의 틀

1. 옥외 영업공간의 도시적 의미

최근 도시의 가로는 건물 전면 옥외영업활동의 증가로 새로운 성격의 공공 장소로 변화하고 있다. 주로 식음료 업소들이 1층 전면공지를 테라스 형태로 조성하여 옥외영업활동을 하는 사례가 증가하고 있고, 일부 지자체에서는 영업시간 제한을 두고 있기는 하지만 공공도로인 보도, 골목길, 보차혼용 도로에서 식품접객업의 옥외영업활동을 의도적으로 허용하고 있다.

언론보도 검색에 의하면, 한국에서의 야외 카페에 대한 최초 기록은 1960년대로 확인된다(황성경·김진아, 2015). “남구²⁾의 기분 내보실까요. 시청 앞에 이색의 『카페』”라는 제목과 함께 “한국에서 처음으로 생긴 가두(街頭) [카페]”라는 사진을 싣고 있다.³⁾ 이 기사는 시청 앞 야외 카페가 역사·문화적으로 자연스럽게 등장한 공간이 아닌 서구 도시의 스트리트 라이프(street life)의 동경으로 만들어진 것으로 보았다. 그러나 1960년대 시청 앞 노천카페의 등장은 언론의 주목을 받을 만큼 예외적인 사례였고 한국에서는 일상적인 도시풍경으로 확산되지 않았다. 거리 카페문화가 보편적으로 확산된 서구와는 달리 한국에서는 그 현상이 최근에 나타나고 있다. 2000년대 후반 신사동 가로수길을 비롯한 카페거리의 증가와 일반가로변 옥외 영업공간의 확대는 국내에서도 노천카페가 도시민의 일상적 옥외 여가 공간으로써 확산되기 시작하고 있음을 보여준다.

2) 남구: 남구라파. 유럽을 일컫는 구주(歐洲), 구라파(歐羅巴) 음역으로 사용되었던 용어이다.
(참고 자료: <https://ko.wikipedia.org>)

3) 참고자료: 동아일보 (1962.06.04), 남구의 기분 내보실까요. 시청 앞에 이색의 『카페』.



그림 11-1. 시청앞 설치된 한국 최초 노천카페 (사진 출처: 동아일보)

노천카페는 가로 공간에서의 식음료 서비스를 제공하는 민간의 옥외영업활동에 의해 형성된다. 여기서 가로 공간이란 보도, 도로, 광장 등 공공소유공간(publicly owned space)과 가로에 면한 민간소유공간(privately owned space)이 하나가 되어 형성되는 공공성이 강한 영역이다. 이 가로 공간은 도시민과 방문자들이 도시를 체험하고 생활하는데 있어서 중요한 공공 영역(public realm)으로서 노천카페는 도시의 가로 문화를 형성하는 주요한 요소로서 주목을 받아왔다. 노천카페는 민간의 식품접객 영업활동이 건물 밖의 옥외 영역에서 이루어지는 것으로서, 그것은 민간소유대지 내에서 일어날 수도 있고 보도, 도로, 광장 같은 공공소유부지에서 일어날 수도 있다.

민간소유공간 내에서 일어나는 옥외영업활동은 대지 경계선 안에서 가로에 면한 건물 전면공지에서 일어나는 것으로서 가로의 카페 문화를 형성하는데 중요한 역할을 한다. 민간소유대지 내 전면공간의 옥외영업활동, 식재와 조경, 앉을 자리와 포장 등은 건물 파사드(facade) 및 공공보도와 일체화되

어 가로환경을 구성하기 때문에 강한 공공성을 가지며, 이로 인해 ‘민간소유 공공공간(privately owned public space)’으로 언급된다(Kayden, 2000; Nemeth, 2008). 대표적인 ‘민간소유공공공간’으로는 토지이용규제상의 인센티브 제공을 통해 확보된 공개공지, 공공통로, 대지 내 광장 등을 들 수 있다. 민간이 자발적 혹은 건축규제에 따라 건축선을 후퇴하고 그에 따라 생겨난 건물전면 공지는 가로환경을 구성하는 중요한 요소이며, 국내의 경우, 가로에 면한 건축선 후퇴공간에 카페 성격의 옥외영업활동을 허용하도록 토지이용규제를 정비해야 한다는 제안이 정부 및 지자체 연구원에서 제기되었다(이성창·박현찬, 2012; 오성훈·진현영, 2012; 임유경·오성훈·임강륜, 2014; 장윤배 외, 2015).

식음료 서비스를 제공하는 카페 성격의 옥외영업활동은 공공소유공간에서도 가능하다. 유럽과 북미와 같은 서구 도시에서는 공공용지인 보도, 도로, 광장 등에서 민간이 옥외영업을 하는 노천카페 문화가 발달해 왔다. 네덜란드 유트레히트 대학(Utrecht university)의 경제 및 도시개발 분야 교수인 Oosterman(1992)은 유트레히트 지역의 1960년대부터 1990년대까지 노천카페의 증가 추이를 보여주었는데, 1960년대까지 미미하던 노천카페 점유 면적이 현격하게 증가한 것을 확인할 수 있다 (표 II-1 참조). 1970년대까지 노천카페 면적은 500m²를 초과하지 않았는데, 1975년에 이미 3배 증가한 1,500m²가 되었고, 1991년 즈음에는 6배인 3,000m² 이상으로 늘어났다.

유럽에서 노천 카페는 관광진흥 및 지역경제 활성화의 수단으로 정책적으로 활용되고 있다. Montgomery(1997)는 1990년대 영국의 도심 활성화와 관련하여 많은 지자체 도시들이 카페 문화 창조를 그 수단으로 사용했고, 영국뿐만 아니라 이전 네덜란드와 덴마크도 이와 유사한 접근 방식을 선택했다는 점을 밝혀주고 있다. 덴마크의 경우 소비자로서의 교양(세련)의 증가와 1990년대 중반 코펜하겐이 도시 공공공간에 대한 재디자인, 재창조 요구가 정책으로 이어져 결과적으로는 코펜하겐의 삶의 방식의 한 부분으로서 카페 문화가 정착되었다고 보고 있다⁴⁾(Gehl & Gemzoe, 1996; Montgomery, 1997 재인

용). 유럽 도시의 활발한 노천카페 문화는 가로에 면한 대지경계선을 따라 합벽건축으로 블록을 에워싸는 건축전통에 따라 보도, 광장과 같은 공공공간을 민간이 이용하는 방식이다. 그러므로 ‘민간소유공간의 공적이용(privately owned public space)’과 비교되는 ‘공공소유공간의 사적이용(privately used public space)’이라고 볼 수 있다.

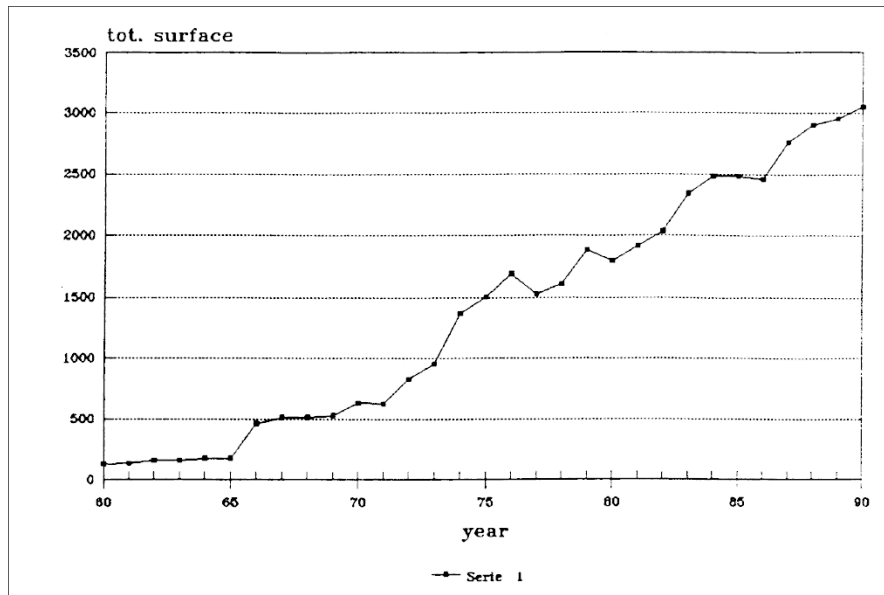


그림 II-2. 1960~1990 유트레히트 지역 노천카페 증가 추이
출처: Oosterman(1992)

- 4) Gehl & Gemzoe(1996)의 연구를 통하여 덴마크 코펜하겐 중심부(도심) 연구에서 1980년대 초에 노천카페의 눈에 띄는 성장을 보여주고 있다. 1986년에 68개소 노천카페와 3,000개 옥외 의자 개수에서 1996년 126개소 노천카페와 5,000개 옥외 의자 수의 증가폭을 보였다고 언급한다(Montgomery, 1997).

1) 현대 도시의 공·사 영역 경계의 해체

민간소유공간의 공적 이용과 공공소유공간의 사적 이용은 그것이 적절히 관리될 때 도시 가로공간의 공공성 증진에 기여할 수 있다는 점이 보편적으로 받아들여지고 있다. 노천카페 문화의 확산에서 보듯이 식음서비스의 옥외 영업활동도 이러한 측면에서 조명될 필요가 있다. 포스트 모던 도시 공간의 주요한 특징의 하나는 전통적 공간 경계의 구축보다는 인간과 공간과의 관계성 위에서 인간의 삶을 수용하고 그 삶의 패턴을 설계하는 공간에 대한 경직성 탈피이다. 따라서 공간의 물리적인 경계보다는 관계성이 중시된다(심은주, 2010, 2011). 또한 공공소유공간은 공익을 구현하는 공적 공간이며, 민간소유 공간은 사익이 추구되는 사적공간이라는 전통적인 영역구분에서 벗어나고 있다. 이러한 현상은 현대 사회에서 공공 공간, 오픈 스페이스에 대한 다면적 접근 방식의 필요성을 야기시켰다.

미국 조경학 교수인 Mark Francis(1987)는 “도시의 오픈 스페이스(urban open spaces)”라는 논문에서 공공 오픈스페이스의 접근 방식을 제도에서 규정된 전통적인 공공 공간(traditional public open spaces)과 탈영역적, 다기능적 차원의 혁신적 공공 공간(innovative public open spaces)으로 나누어 살펴보고 있는데, 가로를 후자의 유형에 포함시키고 있다. 미국의 도시 정책학자인 Banerjee(1996)는 역사적으로 도시 내 공공 공간은 커뮤니케이션, 오락, 정치적 행위, 상업 활동 등과 같은 사회적 기능을 수행하였으나, 현대 사회에서는 공공 공간에서 이루어지던 이러한 많은 기능이 다양한 사적 영역 혹은 가상 공간으로 전환되었다고 주장한다. 또한, 그의 다른 공공 공간 연구(Banerjee, 2001)에서 공공 공간, 준 공공 공간 그리고 그 사이의 경계를 정확하게 정의하는 것은 어렵기 때문에 도시 설계가들이 좁은 의미의 물리적 공공 공간보다는 넓은 의미의 공공 생활(public life) 즉, 사람과 활동의 사회·문화적 공공 영역에 초점을 둘 필요가 있다고 언급한다. 그는 계획가들이 전통적으로 공공 생활을 공공 공간과 연관시켜왔으나, 공공 생활은 커피숍, 서점, 그 외 제3의 장소와 같은 작은 상업공간에서 점

점 더 풍요로워진다고 주장한다.

‘제3의 장소(the third places)’는 Ray Oldenburg(1989)가 그의 저서 “정말 멋진 장소(the great good place)”에서 처음 언급한 용어로 제1의 장소인 집과 제2의 장소인 직장 외에 개인이 부담 없이 휴식과 체류, 사회적 교류를 영위하는 장소로서의 기능을 정의하고 있다. 그에 따르면 장소의 종류와 유형은 고정된 것은 아니며, 국가와 도시의 사회문화적 배경에 따라 다르게 나타날 수 있다고 보았다. 파리는 노천카페, 독일은 맥주 가든(beer garden), 영국은 펍(pub), 미국은 반스앤 노블스(Barns & Nobles) 서점이에 해당한다고 보고 있다.

Pine & Gilmore(1999) 또한 ‘체험 경제(experience economy)’에서 언급되었듯이, 공공 생활을 제공하는 환경은 더 이상 공적인 공간에 한정되지 않고, 소비 문화와 새로운 체험 경제로부터 제공되는 기회에 의해 구성되고 있다고 본다. Aelbrecht(2009, 2010)도 공공의 생활양식의 변화에 부응하여 기존의 규정된 공공 공간에서 더 이상 이들의 공공 생활을 담아내지 못함을 지적하고, 도시 계획 및 설계 차원에서 새롭게 나타나는 비공식적인 공공 공간(informal public spaces)에 대한 새로운 역할이 필요함을 주장한다. 이는 이론 및 학문적 개념 차원에서 ‘현대적 공공성’ 및 ‘공유재 이론’에 관한 논의를 가능케 한다. 두 이론과 개념 모두 전통적으로 공공 영역만의 역할과 소유로 규정되었던 ‘공공성(publicness)’과 ‘공공재(public goods)’ 정의만으로 포스트 모던 도시 공간의 현상을 설명하는 데 한계에 따른 새롭게 등장한 논의이다.

2) 현대적 공공성과 공유재

공익(public interest, 公益)은 ‘공동선(共同善)’, ‘공공선(公共善)’이라는 용어와 유사하게 사용된다. 이는 정부와 공공기관 즉, 공공 부문에서 실현시켜야 하는 주된 임무로 간주된다. 윤리학에서는 ‘사회 정의(social justice)’의 또다른 표현이기도 하다. 이는 법·제도적 특성을 지니기에 “당위성”을 내포하고 있다(소영진, 2003; 임의영, 2003; 염철호·조준배·심경미, 2008). 전통적으로 정부와 공공 기관은 시장 실패에 대한 개입, 공공 가치의 수호자, 소수의 권리 및 형평성 수호자(Bator, 1958; Bozeman, 2002; 소영진 재인용, 2003) 역할 이행의 주요한 혹은 유일한 주체로써 간주되어 왔다. 그 이유는 공익은 다수, 일반 사람들에게 공통 보편적으로 적용되는 행위로 합법적 권한을 가진 혹은 국민으로부터 권한을 위임받는 정부기관이 이행하는 것이 보편타당하다고 보았기 때문이다. 이는 시장이 공공성에 반하는 주체이고, 사회 정의 실현은 공공 영역 즉, 정부에 의해서만 가능하다는 관점을 기저에 깔고 있다. 그래서 이제까지의 공익을 실현하는 방식은 주로 정부가 직접 규제를 하고, 서비스를 제공하는 것이었다(소영진, 2003).

그러나, 신자유주의 사상과 더불어 공공부문의 과도한 규제와 역할 축소에 대한 주장은 행정이 독점해오던 정책 결정과 공공서비스 제공 기능을 관련 민간 부문과 공동 이행을 촉구하게 된다. 토지 이용 관점에서는 누가 그 공간 이용의 주체가 되느냐에 따라 ‘공공성’이 결정된다고 볼 수 있다. 다시 말하자면, 어떠한 공간이 특정 계층과 소유자에게 전적으로 속하지 않고, 보다 많은 사람들의 이용(sharing)을 통해 편의를 제공하고 있다면 ‘공공선’이 실현되는 공간으로 볼 수 있다는 관점이다.

공유재(common goods)는 경제학에서 일반적으로 논의하는 공공재(public goods), 사적재(private goods) 외에 현대 미시경제학에서 새롭게 논의되는 재화 유형의 하나이다. 재화를 구분하는 가장 기본적인 기준이 배제성(excludability)과 경합성(rivalry)이다. 공유재는 배제성은 없으나 경합

성을 지니는 속성을 지닌다(Mankiew, 1999; 배득중, 2004 재인용). 즉, 자원에의 접근은 모두에게 허용되고 개방되나, 경합을 지녀 한정된 이용이 될 수 밖에 없는 자원의 유형에 해당한다. 공유재 이론은 Hardin(1968)의 공유재의 비극(tragedy of commons)에서 파생된 것으로 개인에게 유리한대로만 행동하다 보면, 전체적으로는 해(harm, 害)가 된다는 구성의 오류를 이론화한 것이다. 이는 매우 설득력이 높아서 그의 이론에 입각한 연구와 정책 및 규제 개발이 최근까지 계속되고 있다(Lundgreen, 1999; 배득중, 2004 재인용). 한편으로, 공유재 이론이 주로 자원 고갈과 같은 부정적 측면에의 분석에 한정되어 온 연유로, 공유재 분석은 곧 새로운 가치 창출과는 관계없는 것으로 간주되어 왔다.

이와 관련하여 배득중(2004)은 공유재 이론에서의 분석 대상이 너무 한정되어 있고 부정적 측면에 치우치는 점을 지적, 이를 확장할 필요가 있다고 주장한다. 그에 따르면 환경문제와 천연자원 등 자원고갈 등 부정적인 영향에의 분석뿐만 아니라 무형자산 혹은 가치 창출 차원과 같은 긍정적인 측면에서 분석이 가능하다고 본다. 먼저 그는 도시의 경관과 같은 집합재(collective goods)이면서, 무형의 자산에 대한 가치 창출 분석이 공유재 이론을 통하여 분석 가능함을 언급한다. 그의 주장에 비추어 보면 노천카페와 같은 도시내 옥외 영업공간은 건물 전면공간에 조성되기에 도시의 활력있는 경관으로의 창출에 일조할 수 있다는 주장의 이론적 기반이 될 수 있다.

한편으로, 공유재에 유사 소유권(quasi-property right, QPR)을 부여함으로써 사적 이익과 공유재의 보호라는 공공의 이익이 양립할 수 있는 가능성을 제시하고 있다. 그는 Schlager and Ostrom(1992) 연구를 근거로 공유재에 소유권을 부여하는 것이 공유재의 효율적 활용을 위하여 필요하다고 지적하면서, 여기에서 소유권은 재산권(ownership)에 한정되지 않는다고 본다. 청구권이나 관리사용권 같은 유사 소유권 또는 사용허가 등을 부여하는 것이 그것인데, 이는 개인 이익과 공공 이익을 연계시키는 인센티브적 제도의 일환이 될 수 있다는 것이다. 이 관점 또한 옥외영업으로 인한 도로 점용에 대

한 이슈와 연계되어 공공의 영역에 민간의 점용을 허용하는 관리 사용권을 부여하면서, 도로점용료를 부과하여 사용에 따른 세금 형태로 징수하게끔 하는 대안이다. 이것이 지자체의 세수가 되어 도로 및 가로환경 정비 및 관리 사업 예산으로 활용될 수 있을 것이다.

2. 옥외 영업공간: 공공 공간의 사적 점용에 대한 논의

공공소유부지에서 일어나는 민간 옥외영업활동을 공유재의 관점에서 볼 수 있다는 점은 공공공간의 사적 점용을 의미하는 것이다. 공공소유공간에 민간의 사적인 영업을 허용하는 것은 어떤 공공성이 있기 때문이며, 이를 허용하면 공공공간의 공적 기능을 침해하는 문제가 나타날 수 있다. 본 절에서는 옥외 영업공간으로 인한 도시 공간에의 물리적 및 사회적 영향을 공공 편익(public benefit)과 부정적 외부성(negative externality) 관점으로 나누어 논의한다.

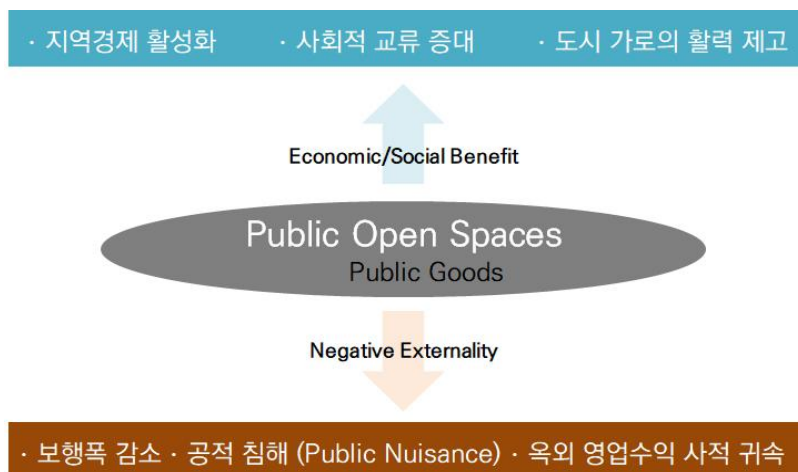


그림 11-3. 도시내 옥외영업에 따른 경제사회적 편익 및 부정적 외부효과

1) 공공 편익

도시 활력 차원에서 노천카페를 비롯한 옥외 영업의 긍정적 영향과 잠재성은 가로환경 설계 분야에서 오랫동안 인식되어져 왔다(Dover and Massengae, 2014). 노천카페와 같은 옥외 영업공간은 외기(外氣)로 노출되는 물리적인 특성으로 인해 실내외가 연계되고, 매력적 상품의 진열, 체류 및 휴식이 가능한 테이블과 의자 셋팅 등을 통해 가로 풍경(streetscape)을 연출한다. 이러한 옥외 영업 시설은 물리적 매력요소가 되며, 빈 공간의 활용(use)이 곧 공간의 활력(livability)으로 이어질 수 있는 잠재성을 지니고 있다는 관점이다.

도시 정책 및 계획 분야에서 노천카페와 같은 옥외 영업공간이 ‘공공성’ 차원에서 언급되는 이유는 단순히 사적 영업행위가 이루어지는 공간적 기능을 넘어 도시 가로의 활력의 주요한 물리적 촉매제가 되면서, 사회적 교류의 잠재적 장으로서 기능을 하기 때문이다. 미국 환경심리학 박사이면서 건축 디자인 교수인 Franck(2005)는 “식당, 마켓, 농장으로서의 도시(the city as dining room, market and farm)”이라는 논문에서 음식의 공적인 소비(the public consumption)를 통해 사람들과의 사회적 교류, 상호작용을 이끌어내고 도시 생활에 활력과 생기를 제공하고 있다고 언급한다. 사람들이 모여서 먹고 마시고, 구매하는 행위는 활동의 공유라 할 수 있으며, 이는 타인과 어울리는 수단이 될 수 있다는 것이다. 그래서 최근 확산되는 차별화된 카페, 독특한 숍(shop)들의 입점이 도시재생의 수단이 될 수 있다고 주장한다.

한편으로, 옥외 영업공간이라는 물리적 특성으로 인해 사회적 교류의 장(場)으로서의 잠재적 기능을 한다는 연구 결과는 옥외 영업공간의 양성화 필요성을 뒷받침하는 근거가 된다. 이는 도시설계적 관점에서 잠재적 환경(potential environment)과 결과적 환경(resultant environment)으로 설명될 수 있다.⁵⁾ 도시 설계가가 노천카페라는 잠재적 환경을 만들어낸다면, 사람

5) Gans(1968)는 잠재적(potential) 환경과 결과적/실제적(resultant) 환경의 차이를 밝혀내었다. 잠재적 환경은 일정 범위의 환경적 기회를 제공하는 것이고, 결과적 환경이란 사람들이 실제로 그 배경에서 행동한 것에 의해 만들어지는 환경(operational environment)을 의미한다.

들은 이러한 잠재적 환경을 배경으로 하여 체류, 구경, 휴식, 만남, 사회적 교류와 행위/행동으로 인해 결과적 환경이 만들어지게 된다. Oosterman(1992)은 이러한 결과적 환경들로 인해 다양성이 발현되고, 도시 공간에 스펙터클(spectacle)을 부여한다고 주장한다. 이러한 결과적 환경으로서의 옥외 영업 공간과 같은 건물 전면공간의 기능과 가치에 대해서는 일찍이 서구에서 보다 활발히 담론화되고 연구되어왔다(Jacobs, 1961; Whyte, 1980; Gehl, Whyte, 1989). 20세기 영향력 있는 사회학자로 일컬어지는 Goffman(1963)은 타인들 간의 사회적 교류를 지원(support)하는 물리적 환경을 ‘사회적 환경(social setting)’으로 정의하였는데, 그는 거리에서 행인들 간에 발생하는 상호 행위는 연인과의 대화만큼이나 ‘사회적(sociable)’이라고 주장한다. 이러한 옥외영업의 잠재력에 대한 인식을 바탕으로 서구 도시는 오늘날 공공의 생활양식 변화에 부응하여 근린 및 상업가로에서의 노천카페 운영 방식이 정착되어 있으며, 공공성을 지닌 사회적 공간으로 기능하고 있음을 최근 여러 실증 연구를 통해 검증되고 있다(Mehtha, 2007, 2008, 2011; Wei Zhang, 2009; Patricia, 2009, 2010; Petra Kuppinger, 2014; Zhou Li, 2014; Hani Alahmed. 2014).

이 중 Mehta(2007)의 실증 연구는 미국 도시 근린 상업가로의 사적인 영업장에서의 공익의 실현을 실증적으로 검증한 대표적인 연구이다. Mehta는 근린상업가로에 영향을 주는 요소를 물리적 특징(보도, 건물파사드, 그늘, 앉을 자리 등), 공간활용적 특징(독립적 점포, 업종 다양성, 개인화, 투명성 등) 및 사회적 특징(사람들의 교류, 커뮤니티 장소성 등)로 구분하여 도출하였다(그림 II-3 참조). 그는 이러한 공간요소가 적절히 갖추어 질 때 선택적 행위(stationary & lingering activities)는 사회적 행동(social activities)을 동반한다고 주장한다. 다시 말하면, 선택적 행위/행동(잠시 머무르거나 가볍게 거니는 행위)은 사회적 행위(만남, 대화, 사회적인 교류)가 나타나게 하거나 혹은 동반되는 행위 양식이라는 의미이다. 물리적으로 잘 디자인된 가로가 사람들을 더 많이 유인하고, 이용자에게 의미있는 장소로 인지된다는 이 발

견은 앞서 Gehl(1987)이 코펜하겐을 대상으로 연구하여 주장한 내용으로 다른 도시 차원에서 재확인했다는 점에서 매우 유의미하다.

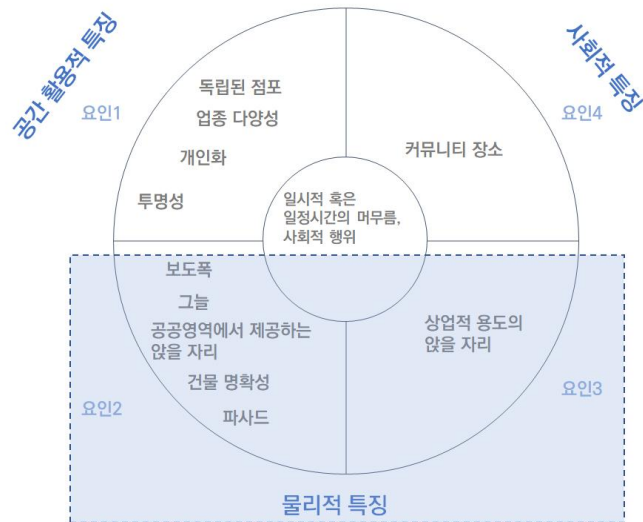


그림 II-4. 근린 상업가로 활력에 영향을 주는 요인
주: Mehta(2007) 분석 표를 영한 번역 및 수정하여 수록함

국내에서도 2000년대 들어 건물 전면공간을 공공계획 요소로 주목하는 연구가 활발히 수행되고 있다(이상묵·김도년, 2009; 여혜진·한광야, 2010; 이상훈·정윤남·김세용, 2011; 박현신·박성진·김성보, 2014). 이들 연구는 주로 건물전면공간을 준공공간으로써 공공성 차원에서 운용될 수 있는 방안을 탐색하였다. 이상묵·김도년(2009), 이상훈·정윤남·김세용(2011)연구는 업무지구, 도심부의 대형건축물 건물전면공간의 운용방안에 대해 연구하였고, 여혜진·한광야(2010), 박현신·박성진·김성보(2014) 연구는 건물전면디자인과 보행 행위/활동간 관계를 접목시켜 연구하였다. 특히, 박현신(2014) 연구에서는 건물전면공간에서의 보행자 행태분석을 통하여 사회적 교류와 상관성을 지닌 도시설계 요소들의 영향요인을 파악하고 있어, 도시의 공공성 창출에 건물전면공간의 기능이 큰 영향을 미침을 보여주고 있다. 이들 연구는 민간 대지내의 건물 전면공간을 대상으로 하고 있고, 보도와 도로 같은 공공소유

공간의 옥외영업 문제는 다루고 있지는 않다. 그렇지만 민간영역과 공공영역이 일체화되어 활력 있는 도시가로로 만들 수 있다고 주장한다는 점에서 이상에서 논의한 가로환경의 공공성과 사회적 의미를 옹호하는 서구의 논의와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

그러나 국내의 현행 법·제도적 장치는 옥외영업을 통한 가로환경의 공공성 증진의 잠재력에 주목하고 있다고 보기 어렵다. 데크와 테라스는 옥외영업을 위해 설치되는 대표적인 시설물이다. 현재 국내 옥외영업을 위해 설치되는 테라스/데크, 담장(펜스)는 「도로법」, 「건축법」 규정상 불법 점용 및 건축 행위의 일부로 분류되어 불법 점용 단속의 대상이다. 2014~2016년 사이의 서울시 자치구내 전면공지 및 보도 불법점용 유형별 단속건수⁶⁾를 보면 옥외영업을 위해 설치되는 대표적인 시설물인 데크 및 테라스 설치에 대한 단속 건수 비율이 제일 높게 나타나고 있다 (그림 II-5 참조).

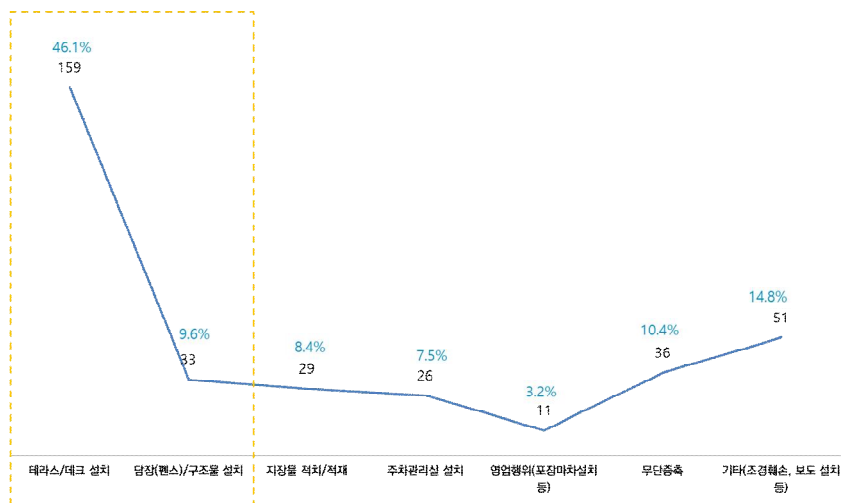


그림 II-5. 2014~2016 서울시내 전면공지 및 보도 불법점용 유형별 단속 건수(%)

6) 옥외영업이 운영되는 공간(전면공지/보도/도로)상에서 불법점용 유형을 정보공개청구 포털 (<https://www.open.go.kr>)을 통하여 확인하였다(청구일자: 2016.12.06.). 이는 옥외영업(이용자의 옥외 수요)으로 인해 발생된 주요한 물리적 변화 파악하기 위함이다. 서울시 25개 자치구 대상 2014~2016 해당 내용 요청하여 확인하였다. 서울시의 경우 2014년부터 옥외영업 허용구역이 자치구내 허용지정되기 시작하였기 때문에 2014년부터 점용 유형별 단속 건수를 확인하여 분석하였다.

2) 부정적 외부효과

옥외영업은 공공편익을 가져다주는 잠재력과 함께 옥외영업활동으로 인한 부정적 효과(negative externality)도 동반할 수 있다. 이는 옥외영업활동이 민간대지 내에서 이루어지는 경우에도 발생할 수 있는데 쓰레기와 음식 조리로 인한 연기, 냄새, 흡연으로 인한 거리를 지나는 보행자와 기존 토지이용에 부정적 외부효과를 초래할 수 있다. 보도와 같은 공공용지에 옥외영업활동을 허용할 경우에도 동일한 문제가 발생할 수 있으며, 특히 공공보도의 경우에는 보도의 고유한 공적기능의 보행자 통행권을 침해할 소지가 있다. 따라서 옥외 영업공간의 시설 점유에 따른 다양한 공적 침해(public nuisance)⁷⁾와 공공적 편익과 개인 이익간의 불균형 가능성은 옥외 영업공간의 현실적 문제를 제기한다.

이러한 문제는 한국 도시뿐만 아니라 노천카페문화가 일찍이 자리잡은 유럽 도시에서도 초창기 노천카페가 확산되면서 발생한 부정적 외부효과이기도 하다. <그림 II-2>에서 보는 것처럼 네덜란드 유트레히트에서는 1970년대 이후 노천카페가 급격히 증가하여 정부에서 승인한 최대 허용 면적보다 매우 높은 점유 밀도에 이르게 되자 이해관계자(거주자, 거리 이용자)간 충돌이 나타났다(Oosterman, 1992). 영국 토지이용 및 개발학과 교수인 Montgomery(1997) 또한 영국의 카페문화 및 노천카페(pavement cafe)⁸⁾를 역사적으로 고찰하면서, Oosterman(1992) 연구에서 언급된 네덜란드 유트레히트 지역과 마찬가지로 영국에서도 보행방해와 공정 침해가 발생하는 문제로 인해 주거지역의 어메니티에 부정적 영향을 끼친다고 보았다.

7) 생활방해(nuisance): 타인의 정상적인 토지 이용과 향유에 대한 침해를 뜻한다. 이는 12세기 영국에서 기원한 개념으로, 침해의 개념에는 연기, 먼지, 소음, 냄새, 열 또는 인근 토지의 정상적인 사용을 방해하는 기타 구분될 수 있는 효과들까지 포함한다. 생활방해는 개인 간 상린관계를 위한 사적 생활방해 뿐만 아니라 일반적 공공복리에 악영향을 주는 공공 생활방해(공적 침해, public nuisance)가 있다. (Gitelman-Nolon et al, 2004; 김지엽·정종대, 2007 재인용)

8) 영국의 경우 노천카페와 관련한 시설 명칭을 pavement cafe 혹은 patio로 표현한다.

3. 도시 공공영역에 대한 공적 관리

도시 내 옥외 영업공간의 운영은 도시의 활력, 지역경제 활성화라는 사회적 편익을 가져오지만, 도시 공간에의 무분별한 확산은 부정적인 외부효과를 발생시킬 수 있음을 확인하였다. 따라서, 도시내 공공 공간은 사회적 편익증대와 부정적 외부효과 저감을 위해 집단(the public, 공공)과 개인의 이익 사이에서 균형있게 관리될 필요가 있다. 그래서 환경학과 건축학, 도시계획학과 같이 외부 물리적 환경을 다루는 학문 분야에서는 도시 공간의 공적(公的) 특성을 “공간의 개방을 통한 공유(公有), 사회적 이익이 되는 사용” 측면에서 정의하기도 한다. 환경학에서는 “공공재를 통한 이익 공유”, 건축학에서는 “모두에게 오픈된 공간, 접근성, 연계성, 개방성, 쾌적성을 지닌 공간”, 도시계획 분야에서는 “토지와 건축물의 공익적 사용을 위한 사회적 합의점”으로 정의를 내린다(염철호·조준배·심경미, 2008).

토지법제 차원에서 류해웅·김승중(2002)은 토지에 대한 공익과 사익의 조정의 기준을 재산권에 대한 대법원의 판례와 헌법재판소의 결정을 통해 조정 기준을 정립하였다. 조정 기준은 형식적 조정기준과 실질적 조정 기준으로 구분하고 있다. 형식적 기준은 헌법규정 및 헌법상 일반 원리를, 실질적 기준은 기본권 제한의 방법에 대한 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)과 기본권 실현의 방법적 기초인 평등 원칙을 내용으로 체계화하였다. 이 중 공익 실현을 위한 사익의 제한 혹은 침해의 심사하기 위해서는 실질적인 조정기준을 따라야 한다고 보고 있다. 이와 같은 기준은 재판기준으로 가장 많이 활용되고 있으면서 토지에 대한 공익과 사익을 조정하기 위한 기준으로 유용성을 지닌다고 언급한다.

노천카페의 확산은 한정된 공간 내에 사적인 영업시설의 점유면적의 확산이면서, 공공 소유의 영역을 사적으로 침해하여 국민 모두에게 이익이 균등하게 배분되지 못하는 낭패가 된다. 결과적으로 보행자를 비롯한, 영업공간 운영자, 공간 소비자, 주변지역 거주자는 공공 부문(정부 및 지자체)이 토지이

용게임⁹⁾의 이해관계자이면서, 절충 및 협상가로서의 역할을 기대하게 된다. 이러한 맥락에서 노천카페와 같은 옥외 영업공간의 증대는 도시 공공 공간을 재설계되어야 하는 관점으로 접근할 필요가 있음을 시사한다. 이는 곧 공공 부문이 옥외 영업공간의 관리를 도시 관리수단 차원에서 접근해야 한다는 것을 보여주고 있다.

4. 옥외 영업공간에 대한 국내 선행연구

국내 옥외 영업공간에 대한 정책 및 제도 연구는 1) 민간대지내 옥외영업 양성화에 관한 연구와 2) 공공 공간에서의 대한 노천카페 허용을 위한 제도 개선 연구로 나누어 볼 수 있다.

1) 민간대지내 옥외영업 관련 연구

서울시를 중심으로 한 민간 대지 내 옥외 영업공간에 관한 국내 선도적 연구로 이성창·박현찬(2012)의 연구를 들 수 있다. 2012년 식품위생법 시행규칙 개정으로 자치구가 옥외영업 허용구역 지정권한을 갖게 됨에 따라 공간이용 및 관리 수립 지침을 마련할 수 있는 기본 방향을 제안하고 있다. 시기적으로 그 당시 송파구 관광특구인 석촌호수변 1개소(2012년 지정) 외에 지자체 내 옥외영업 허용구역이 지정되지 않은 시점이었다. 따라서, 옥외영업의 허용 대상지를 선정하는 기준을 마련하는 데 연구 논의의 중점을 두고 있다. 이에 국내에서 옥외영업이 활발히 일어나고 있는 대상지를 3개 유형(상업가로, 업

9) 토지이용게임(Land Use Game): 전통적으로 민간 대 공공(계획가)이라는 이분법에 기초하여 민간 토지시장에서 발생하는 외부효과 등의 부정적 효과에 대하여 공공이 유일한 문제 해결의 주체로 보아왔다. 그러나, 오늘날 토지이용은 다수의 이해관계자들이 경쟁하는 ‘토지이용게임’으로 묘사될 만큼 이해관계가 다원화되었다. (출처: 황희연·백기연, 2008, 제6장 토지이용계획의 목표 설정, 토지이용계획론, 대한국토·도시계획학회 편저, 토지이용계획론, 보성각)

무가로, 관광특구)으로 분류하고, 사례 대상지를 2개소씩 선정하여 총 6개소가로를 중심으로 옥외영업 실태와 문제점을 살펴보았다. 또한, 옥외영업관련 법령(식품위생법, 건축법, 도시계획조례 등) 검토를 통해 옥외영업이 가능한 공간에 대한 법적 성격과 제도적 정합성을 살펴보았다. 그리고 해외 주요도시의 노천카페 운용사례를 통해 가로공간의 활용과 관리 제도를 검토하였다.¹⁰⁾ 이 연구에서는 옥외영업 허용대상지 선정 기준을 크게 세 가지 차원(보행편의, 가로 활성화, 주변 환경)에서 제안하면서, 이를 기준으로 검토한 서울시내 가능한 옥외영업 대상지(29개소)를 도출하였다.¹¹⁾ 또한, 자치구 가이드라인 수립 지침에 포함되어야 할 내용을 제안하고 있다. 공간이용 시설 기준을 비롯한 옥외영업 허용 절차, 옥외영업 관리운영 방안에 관한 내용을 전반적으로 제안하고 있다.

이 연구에서 옥외영업 허용구역 선정 기준을 보면 서울시 자치구가 지정하는 입장에서 보행 편의가 유지되면서 소음, 음식 냄새, 흡연으로 인한 담배연기 등으로 주변 인해 주변 지역 거주자와 보행자에게 영향을 줄 수 있는 생활 방해(nuisance)를 가능성을 되도록 저감하면서 운영될 수 있는 공간적 기준을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 한편으로는, 여름철 옥외영업이 성행하는 골목상권이나 노천카페를 비롯한 매력적 상점이 입지한 신사동 가로수길, 마포구 합정동·망원동과 같은 핫플레이스 지역이 제외된 것은 현행 제도에 기반한 옥외영업 허용구역 선정은 한계가 있음을 시사하고 있다. 따라서, 옥외영업의 범위와 구역을 공공 공간으로 확대하고, 이에 따른 옥외 영업공간을 비롯한 가로환경의 유지관리, 옥외공간 이용료 부담(도로점용료 등)에 대한 연구가 추후 진행될 필요가 있음을 언급하고 있다.

임유경·오성훈·임강륜(2014)의 연구는 일반주거지역내 상업가로변 건축물 전면공간의 옥외 영업공간으로의 수요 증대와 함께 현행 법령에서는 민간

10) 국내외 사례 대상지에 대한 내용은 <부록 6> 참조.

11) 옥외영업 허용가능한 곳으로 제안된 대상지 중 서대문구 신촌역 일대(연세로)는 실제 옥외영업이 허용되어 운용되고 있다.

소유 공지(대지내 공지, 공개공지), 보도/도로 일부의 상업적 이용이 불허되고 있는 상황을 지적하고 있다. 이에 보다 현실적인 공공의 수요에 부응하고, 매력적 장소로 조성될 수 있도록 기존 관련 제도를 부분적으로 개선하는 내용을 담고 있다. 일반주거지역의 상업화 요인을 문화적 성격, 업무지역 배후, 대학가 주변, 시장으로 구분하여 각 대상지를 2개소씩 선정하여 총 8개소를 조사하였다.¹²⁾ 주거지역내 상업가로변 건축물 계획 특성을 살펴본 결과 가로 접면 공간을 매우 적극적으로 활용하고 있으며, 소유차원에서는 공공과 민간이 구분되어 있었지만 점포주(영업자)는 이들 공간을 통합적으로 이용하는 양상을 확인하고 있다. 또한, 가로 특성, 필지 특성, 주요 업종에 따라 전면 공간의 점용 양상에 차이가 있음을 확인하고 있다. 가로에 접하는 건축물은 입면이 가로를 향해 개방적이면서, 보도와 도로를 적극적으로 활용하는 경향을 띄고 있는 것을 파악하였다. 공간 운용 측면에서 불법이나 옥외영업 용도로의 사용이 지속되면서 위반행위가 반복되고 있으며, 이는 행정가이드 차원의 단순 단속 방식으로는 해결될 수 없는 문제라는 점을 시사하기도 한다. 여기에서도 이성창·박현찬(2012) 연구를 토대로 인근 상인과 주민의 민원을 최소화하면서 상권 활성화 목적을 달성하기 위하여 건축물 전면공간의 ‘합리적 이용’을 위한 제도가 마련되어야 함을 제안한다. 결과적으로, 이 연구는 상업가로변 건축물 전면공간의 옥외영업의 행위를 지역 경제 활성화에 기여하는 행위로 인정할 필요가 있음을 주장하고 있다. 이에 영업자가 합리적 수준의 점용료를 부과하면서 점용을 할 수 있도록 도로법을 비롯한 관련 법령(건축법, 식품위생법)의 개정과 ‘상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 규칙(안)’을 제안한다.

이 연구는 현장 조사와 옥외영업 인식에 관한 설문조사 분석을 통하여 옥외영업 행위를 지역 상권의 활성화 차원에서 공익 사업에 준하는 역할을 하고 있다고 보는 관점이다. 그래서, 옥외영업행위가 보다 합법적으로 이루어질 수 있는 허용 공간의 법적 확대와 이에 따른 법령의 개정을 주장한다. 이 연

12) 국내의 사례 대상지에 대한 내용은 <부록 6> 참조.

구는 옥외수요 증대와 전면부의 적극적 활용 경향을 통해 이것이 지역 경제 활성화에 긍정적인 효과를 가져오는 공공선(公共善)으로만 보는 입장이 강하다. 한편, 서울시에서 옥외영업 허용구역이 본격적으로 지정되기 시작하는 2014년 이후에는 공적 침해 문제와 함께 지정 방식에 대한 형평성 문제가 함께 제기되고 있어 부정적 외부효과에 대한 추후 연구가 필요하게 된다.

2) 공공 공간에서의 옥외영업 관련 연구

전무형·김도년·손세형(2014) 연구는 공공소유공간에 민간옥외영업 허용의 필요성을 제기한 연구이다. 이 연구는 도시 가로 활성화와 제3의 장소, 사회적 교류와 같은 긍정적 역할을 하는 물리적인 요소로써 노천카페를 주목하고 있다. 이 연구에서는 해외 선진 도시의 노천카페 가이드라인을 전반적으로 분석하여 국내 옥외영업이 보다 양성화되어 운용될 수 있는 노천카페거리 디자인가이드라인을 수립 방향의 시사점을 제안하고 있다. 뉴욕, 뉴캐슬, 시드니를 중심으로 노천카페의 취지 및 목적, 허용 대상가로, 설치 및 운영기준(보행안전, 경관, 유지관리), 허가절차를 중심으로 분석하고 있다. 분석 대상을 노천카페로 보고 있기 때문에 보도와 보차혼용도로와 같은 공공 영역을 점유하는 사적인 옥외영업 시설로써 국내 도입 방향은 카페거리와 같은 테마거리 조성시 담겨져야 할 수립 지침의 내용을 전반적으로 소개하고 있다. 다만, 해외 도시의 경우 허용지역이 보다 보편화되어 있고, ‘노천카페’ 용어 의미에 이미 공간적 정의가 담겨있듯이 보도 혹은 이면도로를 점용하여 운영되는 입지 특성을 지니기 때문에 특정 지역에 한정되어 운용되는 국내 도시의 테마거리 조성사업의 사례로 참고를 염두에 두었다 하더라도 관련 법령과의 상충성 문제를 남겨두고 있다.

이상과 같이 국내 선행연구는 옥외 영업공간에 대한 선도적 연구들이 출현하는 단계이다. 그리고 그 초점은 민간대지 내 옥외영업에 집중되어 있고, 공공소유공간의 옥외영업허용에 대해서는 논의가 시발된 단계이다. 앞으로

국내에서도 보행전용도로의 확대, 도로 다이어트 시책을 통한 보도공간의 확장, 다양한 유형의 도시 광장의 확충 등이 전개될 것으로 전망되며, 이에 따라 공공소유공간에서의 옥외영업허용 문제도 대두될 것으로 예상된다. 본 연구는 이러한 필요에 부응하여 식음료 서비스의 옥외영업에 대한 국내의 법제도 및 운용현황을 분석하고, 해외 법제도 사례를 분석하여, 공공소유공간에 옥외영업을 허용할 때 지켜야 할 기본 원칙을 공익적 관점에서 도출하고자 한다.

5. 분석의 틀

보도, 도로, 광장과 같은 공공소유공간에 옥외영업을 허용하는 것은 공공 공간의 관리에 대한 새로운 학술적·정책적 조명을 요청한다. 가로공간에서의 민간 옥외영업을 공공정책이 어떻게 관리하는가에 따라 공익과 사익은 조화되어 보다 공공성 높은 도시 가로공간이 될 수도 있고, 공익과 사익이 충돌하여 시민불편이 초래되는 사유화된 공간이 될 수도 있다. 본 연구는 국내 옥외영업 관련 법·제도를 분석하여 그 특징을 도출하고(3장), 외국 법·제도 사례 분석을 통하여(4장), 국내 옥외 영업공간 관리의 기본 방향과 원칙을 도출(5장)하는 내용으로 구성된다.

먼저 공공공간에서의 옥외영업허용에 따른 ‘공적 편익’과 ‘부정적 외부효과’를 국내와 외국의 법제도가 어떻게 상정하고 있는가를 분석한다. 공적 편익성은 옥외영업에 대한 ‘허용목적’을 파악함으로써 도출한다. 또한 허용목적 달성을 위한 시설기준과 운영원칙을 파악함으로써 허용목적의 의미를 보다 명료하게 파악한다. 공공 공간의 시각적 매력제고, 가로의 활력 증진 같은 물리적 편익, 관광 진흥 및 지역경제 활성화 같은 경제적 편익, 그리고 시민옥외 활동 수요 충족 및 사회적 교류 증진 같은 사회적 편익으로 나누어 국내 및 외국의 법제도 및 정책이 각각 추구하는 공익성을 비교한다.

또한, 옥외영업이 허용되는 위치에 대하여 국내 및 외국의 법·제도를 분석한다. 허용지역과 불허지역의 선정논리와 근거, 허용지역의 선정이 이루어지는 정책적 레벨과 맥락도 함께 살펴본다. 정책적 레벨이란 허용위치 결정이 도시전체 차원에서 결정되는지 아니면 지구차원의 결정 또는 임의적 결정인지를 파악하는 것이다. 정책적 맥락이란 허용위치 선정이 토지이용, 경제 활성화 등 종합적인 도시관리 정책의 맥락에서 이루어지는지, 아니면 옥외영업 허용이라는 제한된 정책적 고려 하에서 이루어지는지를 파악한다.

이어서 옥외 영업공간에 대한 시설기준 및 운영지침을 편익성과 부정적 외부효과와 연결시켜 파악한다. 공공소유공간에 민간의 옥외영업을 허용함에 있어 본래의 공적 기능을 담보하기 위한 원칙과 기준이 무엇인지 도출해 보고, 추구하는 공공편익을 확보하는 동시에 방지해야 할 공해요소를 제어하기 위한 규제요소와 기준을 파악한다. 옥외영업시설의 형태적 유형은 국내와 외국의 가로 문화 특성을 반영하는 것이므로 이에 대한 규정도 시설기준 및 운영지침과 연결시켜 파악한다.

마지막으로 공공소유공간의 점용료에 대한 제도적 특성을 파악한다. 공공소유공간에 민간옥외영업을 허용하는데 따른 토지사용료의 문제를 국내 및 외국의 법·제도가 어떻게 접근하고 있는지 분석한다. 공적 편익을 위해 옥외영업을 허용하는 것이므로 인센티브를 제공하여 유인하는 방식일 수도 있고, 단순한 공공소유공간 점용으로 접근할 수도 있으며, 공해를 유발할 수 있는 활동이므로 억제하는 방식으로 접근할 수도 있다. 또한 점용료 부과가 지가, 임대료 등 위치별 특성을 반영하는지 아니면 일괄적으로 통일된 부과를 하는지에 대해서도 살펴본다. 이러한 차이에 따른 점용료 산정방식 및 부과 수준으로부터 공공소유공간 관리의 원칙을 도출하고자 한다. 이러한 분석을 통해 결론에서는 옥외영업의 공공 편익을 증진하고, 공해성을 예방하는 옥외 영업공간 운용의 기본 방향과 원칙을 도출한다.

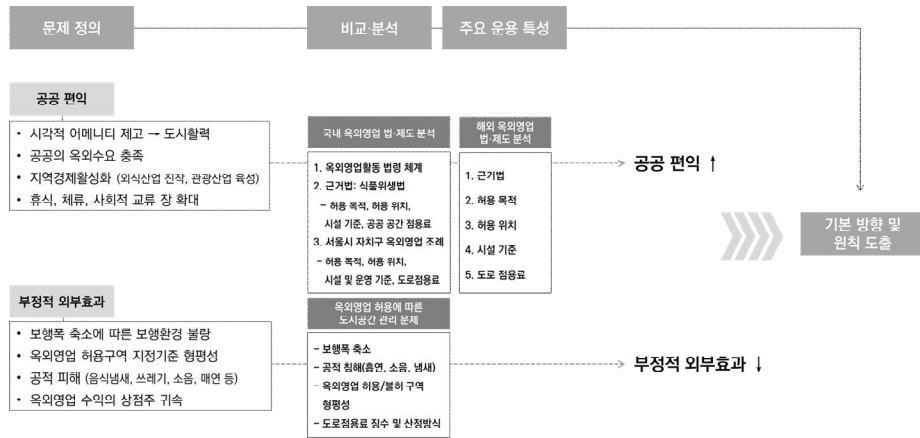


그림 II-6. 본 연구의 분석틀

Ⅲ. 국내 옥외영업 관련 법제 및 운용 특성

1. 개 요

본 장에서는 옥외영업의 도입 초기에 있는 국내 옥외영업관련 법·제도 및 운용 특성을 분석하고자 한다. 법·제도는 옥외영업활동에 대한 법적 근거를 제공하고 있는 국가차원의 법령 검토에서부터 옥외영업활동의 실질적인 인허가 및 관리기능을 수행하는 지방자치단체의 조례까지를 포함한다. 옥외영업에 대한 법·제도는 그것이 구체적으로 허용되고 수행되는 구체적인 지역에 대한 운용현황에 대한 이해를 통해 실질적인 분석이 가능하다. 그러므로 지방자치단체 차원의 분석은 옥외영업활동이 가장 활발하고, 옥외영업 허용구역별로 관련 조례가 자치구별로 다양하게 마련되어 있는 서울시를 대상으로 하였다 (표 III-1 참조). 2012년 옥외영업 허용을 기초지방자치단체에 위임한 ‘식품위생법’ 개정에 따라 서울시에서는 2018년 8월 현재 25개 자치구(기초지자체) 중 5개 자치구(서대문구, 서초구, 송파구, 중구, 중랑구)에서 옥외영업이 허용되어 운영되고 있다.

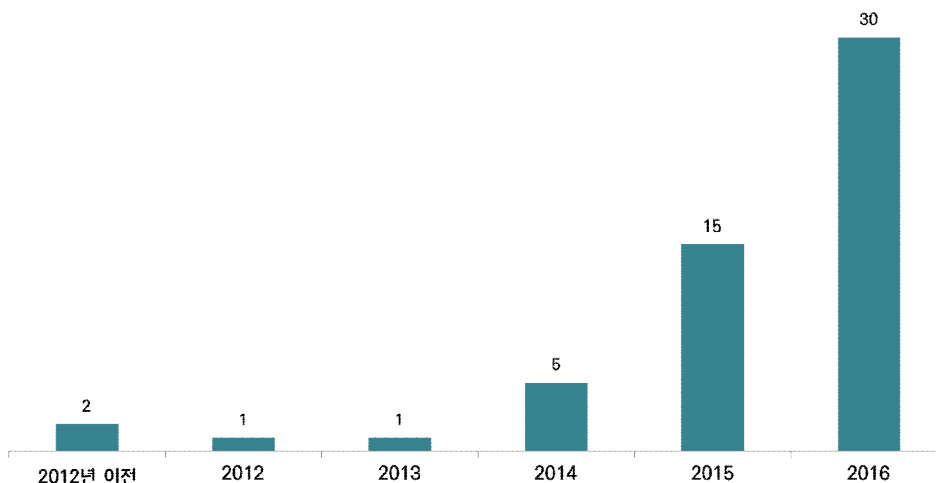


그림 III-1. 연도별 옥외영업 허가 및 관련 가이드라인 지자체 개소 수 (2017년 5월 기준)

표 III-1. 전국 옥외영업 허용 구역 현황 및 옥외영업 허용구역 특성

구 분	옥외영업 허용 자치구	지자체내 옥외영업 허용 구역 특성
서울특별시	5개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 지자체 장 별도 지정 (미관지구내 전면공지, 상업지역 대지내 공지, 상업지역 보도/도로점용)
인천광역시	3개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 지자체장 별도 지정 (상업가로 대지내 공지)
대전광역시	1개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구
강원도	8개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 지자체장 별도 지정 (상업가로 대지내 공지)
경기도	13개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 지역축제장소
충청도	3개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 지자체장 별도 지정 (상업가로 대지내 공지)
전라도	12개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 지자체장 별도 지정 (전통시장)
경상도	10개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 지자체장 별도 지정 (음식특화거리)
부산광역시	7개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 지자체장 별도 지정 (상업가로 대지내 공지)
울산광역시	3개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 지자체 별도 지정 (전통야시장, 문화의 거리)
대구광역시	7개소	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 지자체장 별도 지정 (카페거리, 축제행사장, 전시 시설)
제주특별자치도	-	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구

주: 2017년 5월 기준 전국 식품접객업 옥외영업 현황 자료를 중심으로 작성. 상세내용은 <부록.3> 참고

본 장에서는 먼저 1) 국내 옥외영업에 대한 법령체계를 조감하고, 옥외영업에 대한 중앙정부 차원의 근거법인‘식품위생법’과 서울시 5개 자치구의 관련 조례에 대하여, 2) 옥외영업활동의 허용목적, 3) 옥외영업활동의 허용위치, 4) 옥외 영업공간에 대한 시설기준, 5) 옥외 영업공간에 대한 공유지 사용료 부과에 대하여 분석한다.

첫째, 보도 및 도로점용이라는 공공소유공간에 대한 허용의 법적 근거를 확인하고자 한다. 이는 옥외 영업공간이 정부차원에서는 어떠한 관점 즉, 도시의 공간관리의 수단으로 다루는지, 식품접객 영업 행위 유형의 하나로써 식품조리 등 공중 보건(public health)을 위한 단속의 대상으로 다루는지에 대한 기본적인 입장을 이해할 수 있다.

둘째, ‘옥외영업활동의 허용목적’이 법·제도에서 규정되면서 그것을 허용하는 차원에서 공공이 인식하는 옥외영업활동의 ‘공공 편익(public benefit)’이 무엇인가를 도출하려는 것이다. 이는 옥외영업활동에 있어 공익과 사익을 조화시키는데 중요한 논거가 된다.

셋째, ‘옥외영업의 허용위치’는 도시 내에서 허용되는 위치와 불허되는 위치를 구분하는 공공 의사결정의 법리적, 도시관리적 특성을 도출하고자 함이다. 즉, 옥외 영업공간의 허용위치를 결정하는데 있어 공공이 인식한 옥외영업활동의 공익성과 공해성이 어떻게 고려되는지를 살펴보고, 허용위치의 환경적 특성이 어떻게 반영되는지를 분석한다.

넷째, ‘옥외 영업공간의 대한 시설기준’은 옥외 공간을 사적 영업공간으로 점용하는데 따라 최소한 보장되어야 할 야외공간의 공적인 기능 확보가 어떤 항목과 기준으로 나타나는지를 살펴본다. 즉, 옥외영업활동의 부정적 외부효과(negative externality) 즉, ‘공적 침해(public nuisance)’를 제어하는 공적 기준을 파악한다.

다섯째, ‘옥외영업의 공유지 사용료 부과’는 공공소유 부지를 민간의 사적 옥외영업활동이 점유하는데 따른 점용료 부과 문제를 다룬다. 점용료 부과 원칙과 점용료 산정방식을 도출하여 한국적 특성을 파악한다.

2018년 4월 현재 전국 75개의 기초지방자치단체(광역시의 자치구 및 시, 군) 및 제주특별자치도가 관할 구역 내 일부 지역에 옥외영업활동을 허용하고 이에 대한 시설기준을 마련하고 있다 (부록 2 참조). 이는 ‘옥외영업활동’에 대한 근거를 마련하고 있는 ‘식품위생법’에서 관광특구에 한정하여 허용하던 옥외영업을 2012년 이후 지자체가 허용구역을 지정할 수 있도록 법령을 개정한데 따른 것이다.

국내 도시에서 옥외 영업공간이 확산되는 추세는 야외에서의 식음을 즐길 수 있을 정도로 대기질과 소음이 개선되었고, 시각적 즐거움을 얻을 수 있을 정도로 가로풍경이 향상되었으며, 옥외에서 식음이 가능한 음식과 음료의 판매업소가 발달된 것을 반영한다. 여기에 더하여 공급자 측면에서의 야외 영업 공간에 대한 영업 전략과 소비자 측면에서의 생활양식 변화도 가로의 카페화를 촉진시킨 원인으로 볼 수 있다. 이에 따라 관광특구에 한하여 예외적으로 허용되던 옥외영업활동은 도시내 주요 가로와 장소로 확산되고 있다. 아울러 허용지역 이외의 일반 가로변에서도 민간대지내 점포전면 공간을 테라스 영업공간으로 활용하려는 추세가 확산되고 있다.

이러한 가로의 카페화 현상은 전국적으로 나타나고 있으며, 2010년 이후 언론의 주목을 받아왔다. 신문과 방송의 보도는 옥외 영업공간을 ‘유럽식 노천 카페’, ‘유럽풍 테라스 상가’, ‘카페거리’, ‘노천카페’, ‘야외카페’, ‘파라솔 영업’ ‘노변장사’ 등으로 언급하면서, 확산되는 옥외 영업공간의 추세와 파생되는 문제점을 조명하고 있다 (부록 1. 신문기사 목록 참조). 대구의 영남일보(2013. 8. 13.) 보도¹³⁾는 이러한 추세를 ‘에어컨 보다 자연바람’을 선택하는 소비자의 욕구로 보고 있으며, 대부분의 기사도 야외에서 식사나 음료를 즐기고 휴식을

13) 참고 자료: 영남일보(2013.08.13.), “에어컨보다 자연바람” 노천카페도 대안.

취할 수 있는 ‘유럽식 노천카페’의 국내 도입 현상으로 해석하고 있다. 한편 이들 언론 보도는 도로의 불법점용 영업에 대한 대처 문제, 소음, 악취 등 주민 불편 문제, 옥외영업 허용지역 선정의 형평성 문제, 야간 치안문제 등 옥외영업활동의 확산에 따른 문제가 나타나고 있음을 보여주고 있다.

본 분석을 위해 참고한 자료는 식품위생법, 건축법, 도로법, 서울시 5개 자치구 옥외영업 운영 가이드라인과 중앙정부 및 지자체의 고시·공고 내용, 신문기사와 뉴스 보도내용(2011~2018년)이다. 이를 참고하여 국내 옥외영업에 대한 공공관리의 법·제도적 특성을 도출하고, 운영관리상의 문제점과 한계를 파악하였다.

2. 옥외영업활동에 대한 법령 체계

본 절에서는 옥외영업활동을 규정하고 허용하는 근거법과 이에 따른 운용을 통제하는 법령이 어떻게 구성되어 있는가를 파악하여 국내 법제도의 구조와 특성을 파악하였다. 국내 법제에서는 유일하게 ‘식품위생법’에서 ‘옥외영업활동’에 대한 근거를 마련하고 있다. 그러나 식품위생행정에 관한 모법(母法)인 ‘식품위생법’에는 ‘옥외영업’에 대한 명시적인 용어정의나 규정이 부재하다. 다만, [식품위생법 시행규칙 제36조 별표 14(총리령)]에서 ‘식품접객업’에 대한 시설 기준을 규정하는 가운데 옥외영업 활동이 허용되는 경우를 상정하면서 시설 기준의 적용에 예외를 인정하는 규정을 통해 옥외영업을 언급하고 있다 (표 III-2 참조). 이 조항에 따라 지방자치단체는 조례를 제정하여 옥외영업활동을 허가하여 관리하고 있기 때문에, [식품위생법 시행규칙 제36조 별표14]는 본 논문의 대상인 식음료 서비스의 옥외영업활동에 대한 법률적 근거가 된다.

표 III-2. 옥외영업에 관한 식품위생법 및 식품위생법 시행규칙

식품위생법 제36조	식품위생법 시행규칙 제36조
<p>제36조(시설기준)</p> <p>① 다음의 영업을 하려는 자는 총리령으로 정하는 시설기준에 맞는 시설을 갖추어야 한다.</p> <p>1. 식품 또는 식품첨가물의 제조업, 가공업, 운반업, 판매업 및 보존업</p> <p>2. 기구 또는 용기·포장의 제조업</p> <p>3. 식품접객업</p> <p>② 제1항 각 호에 따른 영업의 세부 종류와 그 범위는 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제36조(업종별 시설기준) 법 제36조에 따른 업종별 시설기준은 별표 14과 같다.</p> <p>.....</p> <p>[별표 14] 8. 식품접객업의 시설 기준</p> <p>가. 공통시설기준</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 영업장 2) 조리장 3) 급수시설 4) 화장실 5) 공통시설기준의 적용특례 <p>가) 공통시설기준에도 불구하고 다음의 경우에는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(시·도에서 음식물의 조리·판매행위를 하는 경우에는 시·도지사)이 시설기준을 따로 정할 수 있다.</p> <p>(1).....</p> <p>(2).....</p> <p>(9) 그 밖에 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 별도로 지정하는 장소에서 휴게음식점, 일반음식점, 제과점 영업을 하려는 경우</p> <p>나) 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」제10조에 따라 농어촌체험·휴양마을사업자가 농어촌체험·휴양프로그램에 부수하여 음식을 제공하는 경우로서 그 영업시설기준을 따로 정한 경우에는 그 시설기준에 따른다.</p> <p>다) 백화점, 슈퍼마켓 등에서 휴게음식점영업 또는 제과점영업을 하려는 경우와 음식을 전문으로 조리하여 판매하는 백화점 등의 일정장소(식당가를 말한다)에서 휴게음식점영업·일반음식점영업 또는 제과점영업을 하려는 경우로서 위생상 위해발생의 우려가 없다고 인정되는 경우에는 각 영업소와 영업소 사이를 분리 또는 구획하는 별도의 차단벽이나 칸막이 등을 설치하지 아니할 수 있다.</p> <p>라) 「관광진흥법」 제70조에 따라 시·도지사가 지정한 관광특구에서 휴게음식점영업, 일반음식점영업 또는 제과점영업을 하는 경우에는 영업장 신고면적에 포함되어 있지 아니한 옥외시설에서 해당 영업별 식품을 제공할 수 있다. 이 경우 옥외시설의 기준에 관한 사항은 시장·군수 또는 구청장이 따로 정하여야 한다.</p> <p>마) 「관광진흥법」 제3조제1항제2호가목의 호텔업을 영위하는 장소 또는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 별도로 지정하는 장소에서 휴게음식점영업, 일반음식점영업 또는 제과점영업을 하는 경우에는 공통시설기준에도 불구하고 시장·군수 또는 구청장이 시설기준 등을 따로 정하여 영업장 신고면적 외 옥외 등에서 음식을 제공할 수 있다.</p> <p>나. 업종별 시설기준</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 휴게음식점영업·일반음식점영업 및 제과점 영업 2) 단란주점영업 3) 유흥주점영업

‘식품위생법’상에서는 식품위생관련 업종에 대하여 영업장을 신고하도록 규정하고, 영업장에 대해서는 위생시설기준을 제시하면서, 이의 이행을 담보하기 위한 위생검사의 실시를 규정하고 있다. 본 논문의 옥외영업활동의 대상인 옥외 식음료서비스 영업은 ‘식품접객업’으로 분류하고 있다(식품위생법 제36조). 식품접객업은 1) 휴게음식점영업, 2) 일반음식점영업, 3) 단란주점영업, 4) 유흥주점영업, 5) 위탁급식영업, 6) 제과점영업으로 분류되고 있는데(식품위생법 시행령 21조), 이들 식품접객업에 대해서는 영업장, 조리장, 급수시설, 화장실 등에 대한 공통적인 시설기준을 충족할 것을 규정하고 있다¹⁴⁾.

식품접객업 가운데 옥외영업활동이 허용되는 업종은 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 제과점영업에 국한되고 있다 (시행규칙 제36조, 별표 14). 즉 야외 카페 성격의 식품접객업종에 한해 옥외영업의 가능성을 열어두고 있는데, 여기서 옥외 공간이란 ‘영업장 신고면적에 포함되어 있지 아니한 옥외시설’, ‘신고면적 외 옥외’, ‘특별자치시장, 특별도지사, 시장·군수·구청장이 별도로 지정하는 장소’ 등으로 규정되어 있다 (표 III-2 참조). 이들 옥외 영업공간에서는 신고된 영업장 안에서 조리된 식음료를 제공만 하는 것을 허용하고, 신고된 실내 영업장에 적용되는 영업장, 조리장, 급수시설, 화장실 등 대한 공통시설기준의 ‘적용특례’를 규정한 것이다.

‘식품위생법’은 옥외영업활동을 허용하는 장소로서 「관광진흥법」에 따른 ‘관광특구’를 비롯한 다양한 경우를 열거하고 있지만, 구체적인 대상지의 선정과 이에 적용되는 기준의 제정을 지방자치단체에게 위임하고 있다. 여기에서 지방자치단체는 ‘특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장’으로 규정하고 있는데, 이는 서울과 같은 광역자치단체의 경우 기초자치단체인 자치구에 직접적으로 옥외영업활동에 대한 관리를 위임하는 체제임을 의미한다. 이에 따라 2018년 현재 전국 85개 광역시의 자치구 및 시·군에서 옥외영업관련 규칙과 기준의 고시가 이루어졌다.¹⁵⁾ 서울시 송파구의 ‘식품접객업소 옥외

14) 참고: 식품위생법 시행규칙 제36조, 별표 14의 8-가-5.

15) <부록. 2> 전국 옥외영업운영 현황 참고

영업 시설기준’, 울산광역시 동구의 ‘식품접객업 옥외영업 등에 관한 조례’, 강원도 동해시의 ‘관광특구 내 일반음식점, 휴게음식점, 제과점 등 옥외영업장의 옥외시설기준’, 충북 청주시의 ‘청주시 식품접객업 등 시설기준 특례에 관한 규칙’, 경기도 가평군의 ‘가평군 식품접객업 공통시설기준 적용특례에 관한 규칙’, 경남 하동군의 ‘식품접객업의 옥외영업 시설기준 고시’ 등에서 보듯이 지방자치단체의 옥외영업 관리 법령 및 행정은 ‘식품위생법’에 근거를 두고 있다.

3. 옥외영업활동의 근거법으로서의 식품위생법

1) 옥외영업활동의 허용목적

앞서 살펴본 바와 같이 국내에서 식품접객업을 대상으로 옥외영업활동을 규정하고 있는 근거법은 ‘식품위생법’이 유일하다. ‘식품위생법’은 식품의 제조, 유통, 관리, 판매,接客 과정의 위생적 안전을 확보하기 위한 국가 법률로서 옥외영업활동도 위생적 안전측면의 예외규정으로 규정되어 있을 뿐 이를 허용하는 다른 사회경제적 목적을 담고 있지 않다. 즉, 일반음식점, 휴게음식점, 제과점이 건물 밖 옥외에서 영업활동을 하는 경우 조리, 급수, 화장실 등의 시설기준의 예외를 인정하는 것을 목적으로 규정하고 있을 뿐이다. 그러므로 ‘식품위생법’ 그 자체로서는 옥외영업활동에 대한 ‘공적 편익’을 명시하지는 않는다. 다만, 옥외영업활동이 허용되는 경우를 열거하는 가운데, ‘관광진흥법’ 등 정부의 다른 법률의 목적이나 지방자치단체가 자율적으로 정하는 목적과 연계시킴으로서 옥외영업활동의 공적 편익을 간접적으로 인정하고 있다.

(1) 정부정책 차원의 지원

[식품위생법 시행규칙 36조, 별표 14]는 「관광진흥법」과 연관된 옥외영업 활동에 식품접객업의 ‘공통시설기준의 적용특례’를 적용하고 있다. 이는 관광진흥법과 연관되는 두 가지 경우에 대하여 식품접객업의 옥외영업활동을 허용함을 의미한다. 첫째는 관광특구에 해당되는 것으로서, “관광진흥법 제70조에 따라 시·도지사가 지정한 관광특구에서 휴게음식점영업, 일반음식점영업 또는 제과점영업을 하는 경우에는 영업장 신고면적에 포함되어 있지 아니한 옥외시설에서 해당 영업별 식품을 제공할 수 있다”고 규정하고 있다. 둘째는 관광특구가 아니더라도 관광진흥법(제3조제1항제2호가목)에 따른 호텔업을 하는 경우로 이들 장소에서 휴게음식점영업, 일반음식점영업 또는 제과점 영업을 하는 경우에도 “식품위생법에서 정해진 공통시설기준에도 불구하고 시장·군수 또는 구청장이 시설기준 등을 따로 정하여 영업장 신고면적 외 옥외 등에서 음식을 제공할 수 있다”고 규정하고 있다. 이러한 맥락에서 ‘관광진흥법’에 규정된 관광특구와 관광특구 밖의 호텔에 대해서 옥외영업활동을 허용하고 시설기준 적용의 예외를 인정함으로써, ‘식품위생법’은 또다른 국가 법률인 ‘관광진흥법’의 국가 관광 진흥이라는 국가 차원의 정책목표를 간접적으로 지원하는 것으로 볼 수 있다. ‘관광 진흥’이라는 허용목적 이외에도 2011년 보건복지부가 일자리 창출을 위해 음식점 옥외영업범위 확대 등 규제개선을 추진한 것도 중앙정부 차원에서의 주요한 허용목적으로 볼 수 있다.¹⁶⁾

(2) 지방자치단체의 지원

‘식품위생법’은 옥외영업활동에 대해 국가 차원의 관광진흥법을 간접적으로 지원함과 동시에 지방자치단체의 다양한 정책적 공익을 간접적으로 지원한다고 볼 수 있다. 식품위생법 시행규칙 [제36조, 별표 14의 8. 식품접객업소의 시설기준에서 가-5) 공통시설기준의 적용특례]에서 “특별자치시장, 특별시도지사, 시장·군수, 구청장이 별도로 지정하는 장소에서 휴게음식점, 일반음식

16) 참고 자료: 보건복지부 보도자료 (2011.08.19.), 복지부, 음식점 옥외영업범위 확대 등 규제개선 추진.

점, 제과점 영업을 하려는 경우”에는 공통시설기준에도 불구하고 지자체가 시설기준을 따로 정할 수 있다고 규정하고 있다. 지자체장이 시설기준을 따로 정할 수 있는 경우로는 공원·유원시설 등의 휴게장소, 농·수·축산물 판매 촉진 및 소비홍보 장소, 지자체의 지역행사 장소 등을 나열하고 있고, 연속해서 “그 밖에 지자체장이 별도로 지정하는 장소”라고 규정하고 있다. 이는 공원·유원시설에서의 휴게기능 강화, 지역 경제활성화, 지역 문화진흥, 기타 지방자치단체가 자율적으로 추구하는 정책목표를 달성하는데 옥외영업활동이 도움이 되도록 ‘식품위생법’이 간접적으로 지원하는 것이라고 볼 수 있다.

2) 옥외영업활동의 허용위치

허용위치와 관련하여 ‘식품위생법’은 구체적인 규정을 두고 있지 않다. 또한 옥외영업이 허용되는 위치가 민간대지 내 옥외공간(민간소유공간) 인지, 도로, 광장, 공원 등 공공용지(공공소유공간)를 포함하는 것인지에 대해서도 구체적인 규정을 두고 있지 않다. 그러나 위에 규정된 내용을 통해 국가 차원에서 규정하고 있는 내용을 유추할 수 있다.

[식품위생법 시행규칙 제36조 별표 14]에 열거된 옥외영업 허용 위치는 1) 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법에 따른 전통시장, 2) 계절적 영업이 필요한 해수욕장, 3) 고속도로, 공원, 유원시설 등의 휴게장소, 4) 건설공사현장, 5) 농, 수, 축산물의 판매촉진 및 소비홍보 장소, 6) 전시산업발전법에 따른 전시시설, 7) 지방자치단체의 지역행사 장소, 8) 국제회의산업 육성에 관한 법률에 따른 국제회의시설 등 이다. 이와 아울러 관광진흥법에 의한 관광특구 및 호텔이 특정되어 있고, 광역 및 기초 지방자치단체장이 “별도로 지정하는 장소”에서 휴게음식점, 일반음식점, 제과점 영업을 하려는 경우 시설기준 적용에 예외를 인정하고 있다.

따라서, ‘식품위생법’에 규정된 옥외영업활동의 허용위치는 ‘관광진흥법’, ‘전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법’, ‘전시산업발전법’ 등 국가정책에 부합하는 위치와 지방자치단체의 공원·유원지, 지역생산물 홍보시설, 지역행사 장소 및 기타 지방자치단체가 자율적으로 정하는 장소이다. 이는 정부 정책을 지원하면서 지방자치단체의 자율적 결정에 위임하는 법령체제라고 볼 수 있다. 또한 위 조항은 옥외영업활동이 민간대지내 옥외공간 뿐 아니라 전통시장, 공원·유원지, 지역행사장 장소 같은 공공소유공간에 대해서도 옥외영업활동을 허용할 수 있음을 규정하고 있다. 이는 지방자치단체가 필요성과 타당성을 인식하면 보도, 도로, 광장 등과 같은 공공소유공간에 대해서도 옥외영업활동을 도입할 수 있는 가능성을 법·제도적으로 열어두고 있는 것으로 해석할 수 있다.

3) 옥외 영업공간에 대한 시설기준 및 공공 공간 점용료

‘식품위생법’은 옥외 영업공간에 대해 공통시설기준의 적용특례를 규정하고 있을 뿐 옥외 영업공간의 시설기준에 대한 조항은 마련되어 있지 않다. 대신 옥외영업에 대한 허가권을 부여한 지방자치단체장에게 위임하고 있다.¹⁷⁾ 또한 공원·유원지, 지역행사장 등에서 옥외영업을 허가할 수 있도록 규정하고 있지만, 이들 공공소유공간을 민간이 이용하는데 대한 공간 사용 부담금에 대해서도 관련 규정을 두고 있지 않다.

따라서, ‘식품위생법’에는 식품접객업 가운데 일반음식점, 휴게음식점, 제과점에 한해 옥외영업활동을 허가할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 이에 대한 위생시설기준의 예외적용을 인정하며, 간접적으로 허용된 옥외영업의 공익성과 가능한 허용위치를 규정하고 있다. ‘식품위생법’으로부터 도출할 수 있는 옥외 영업공간의 허용목적과 허용위치를 종합하면 <표 III-3>과 같다.

17) 참고: 식품위생법 시행규칙 제36조, 별표 14의 8. 식품접객업소의 시설기준에서 가-5) 공통 시설기준의 적용특례.

표 III-3. 식품위생법에 반영된 옥외영업의 허용목적과 허용 위치

구 분	내 용	
허용목적	정부정책 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 활성화 • 호텔업 활성화 • 일자리 창출
	지방자치단체 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 공원·유원지 휴게기능 강화 • 지역 생산물 판매촉진 및 홍보 지원 • 지역행사 지원 • 기타 지자체가 정하는 목표 지원
허용위치	<ul style="list-style-type: none"> • 관광진흥법에 따른 관광특구 • 관광진흥법에 따른 호텔 • 지자체의 공원·유원지 • 지역생산물 판매촉진 및 홍보 장소 • 지자체의 지역행사장 • 기타 지자체가 자율적으로 정하는 장소 	

4. 서울시 자치구의 옥외영업 조례

이상에서 보았듯이, 국내 옥외영업활동은 ‘식품위생법’에 규정된 식품접객업이 신고된 영업장 밖 행하는 영업활동을 말하고, 이는 규정에 따라 민간사유지 내 옥외공간이나 공공 공간에서 가능하다. 이러한 옥외 식품접객업의 옥외영업활동은 허용 여부를 점차 지자체에 행정재량에 위임하는 방향으로 확대되어 왔다. 이는 정부의 일자리 창출정책에 맞추어 2011년 보건복지부와 규제완화 차원에서 지자체에게 위임한 것이고, 관광특구에 한정되어 운영되었던 옥외영업은 2012년 지자체 재량으로 허용구역 및 가로의 지정 및 허용이 가능해졌다.

서울시에서는 2015년 민생경제 살리기 일환으로 추진된 규제개혁 방안의 하나로 자치구가 자율적으로 옥외영업활동을 관리하도록 하였다.¹⁸⁾ 이에 따라 서울시는 2018년 8월 기준 25개 자치구(기초지자체) 중 서대문구, 서초구, 송파구, 중구, 중랑구 등 5개 자치구에서 운영되고 있다 (표 III-4 참조).

표 III-4. 서울시내 5개 자치구 옥외영업 허용 및 운영관련 고시/공고 현황

자치구	허용 지역	고시/공고
송파구	석촌호수 카페거리	식품접객업의 옥외영업 시설기준 고시 (2012.6.1.)
		식품접객업의 옥외영업 시설기준 변경 고시 (2014.7.3.)
		잠실관광특구내 식품접객업소 옥외영업 시설기준 재변경 고시 내 '옥외영업장 시설 기준' (2015.12.10.)
서대문구	연세로	연세로 식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 고시 내 '옥외영업 시설기준' (2014.3.5.)
	명물길	명물길 식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 고시 내 '옥외영업 시설기준' (2016.7.10.)
서초구	서초대로 75, 77길, 강남대로 69길, 사평대로 56길	식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 고시 내 '옥외영업 시설기준' (2016.4.14.)
		옥외영업 허용지역 시설디자인 가이드라인 수립계획 (2016.6.30.)
		식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 변경 고시 (2017.6.15.)
중구	무교동다동 관광특구	서울특별시 중구 식품접객업 옥외영업 시설기준 고시 내 '옥외영업장 시설 기준' (2016.5.23.)
	을지로노가리 호프골목	서울특별시 중구 식품접객업 옥외영업 시설기준 고시 내 '옥외영업장 시설 기준' (2017.5.11.)
중랑구	상봉동 먹자골목(봉우재로 33길), 맛숨씨길(용마산로 115길)	식품접객업 옥외영업 지정구역 및 시설기준 고시 내 시설기준 [별표 1] "옥외영업장의 시설기준" (2016.8.11.)

18) 참고 자료: 서울시 보도자료 (2015.08.19.), 서울시, 민생경제 일자리 살리기 규제개혁 단행.

1) 옥외영업활동의 허용목적

서울시의 5개 자치구의 옥외영업 허용구역 지정 목적은 이들 자치구가 옥외영업의 공공 편익(public benefit)을 무엇으로 보고 있는가를 확인할 수 있는 근거가 된다 (표 III-5 참조).

서울시 자치구 중 가장 먼저 지정된 송파구 석촌호수 카페거리는 관광특구 이면서, 2008년 서울디자인거리¹⁹⁾ 사업의 대상지이기도 하였다. 그래서 가로 의 물리적인 환경 정비가 옥외영업이 허용되기 이전부터 어느 정도 이루어졌다. ‘카페 거리’로의 테마 거리 조성을 위하여 디자인 가이드라인을 수립을 하였고, 이후 옥외영업 허용은 예전보다 전면공지를 적극적으로 영업공간으로 조성할 수 있는 법적 근거를 갖게 되었다. 서대문구는 연세로가 보행자전용도로로 정비되면서, 서대문구의 도시재생사업과 연계 사업의 일환으로 카페거리 조성을 위한 공간계획을 수립하게 된다.²⁰⁾ 이에 따른 옥외영업을 허용하고, 송파구 석촌호수와 마찬가지로 건축선 후퇴부에 대한 옥외영업 허용 범위, 업종, 시설기준에 대한 가이드라인을 수립하게 된다. 연세로가 먼저 옥외영업 허용이 되고 난 이후, 연세로에 접하는 명물길에 대한 옥외영업 수요 또한 높아 추가적으로 지정되었다. 서초구와 중랑구는 공통적으로 서울시의 행정규제 완화, 지역경제 활성화와 연계하여 소비 수요가 높은 자치구 상업가로를 중심으로 지정하기 시작하였다. 중구의 경우 관광특구인 무교동·다동이 옥외영업 허용이 추가적으로 이루어 졌고, 을지로 노가리 호프골목도 행정규제완화, 지역경제 활성화 차원의 옥외영업 허용이 이루어진 곳이다. 특히, 서울미래유산으로 지정되기도 하여 사적인 영업공간 이상의 어메니티 자원으로서의 역할을 하기도 한다.

요약하자면, 자치구의 옥외영업활동의 허용은 공통적으로 지역 상권 활성화 목적이 우세한 편이나, 허용구역 특성별로 관광객·방문객 유치, 매력있는 거리

19) 디자인서울거리 사업은 2007년 진행되었던 ‘서울공공디자인선도사업’의 세부 프로젝트이다.

20) 참고자료: 연세로 건축선 후퇴부분(전면공지) 공간이용계획, 서대문구 도시관리과.

조성, 도시재생사업의 일환으로써 추진되는 사업 성격을 지니고 있기도 하다. 즉, 공공 편익으로써 경제적 목적의 지역경제활성화 수단으로 옥외영업구역을 지정하고, 관리하는 경향이 크다고 볼 수 있다.

표 III-5. 서울시 5개 자치구 옥외영업 허용구역 지정 목적

구 분	허용 구역 (지정년도)	옥외영업 허용목적
송파구	석촌호수 카페거리 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 • 디자인서울거리 → 카페거리 조성
서대문구	연세로 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정규제 완화 • 지역 상권 활성화 • 보행자전용도로 전환에 따른 카페거리 조성
	명물길 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정규제 완화 • 지역경제 활성화 • 상인들의 옥외영업 허용에 대한 수요 ↑
서초구	서초대로 75, 77길, 강남대로 69길, 사평대로 56길 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정규제 완화 • 지역 상권 활성화
중구	무교동·다동 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 시민과 외국관광객에게 교류와 휴식 공간 제공함으로써 관광인프라 구축 • 지역 상권 활성화
	을지로 노가리호프 골목 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 상권 활성화 • 시민 및 관광객에게 휴식의 공간 제공
중랑구	먹자골목 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정규제 완화
	맛숨씨길 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 상권 활성화

※ 관광특구 지정년도: 송파구 석촌호수변(2012), 중구 무교동다동(2000)

2) 옥외영업활동의 허용 위치

도시 내 옥외 영업공간의 위치를 지방자치단체장이 자율적으로 지정할 수 있다는 위임조항에 근거하여 서울시의 5개 자치구는 8개 지역에 대해 옥외영업을 허용하고 있다. 서울시 차원에서 식품접객업의 옥외영업활동의 허용위치에 대한 기준이나 가이드라인은 마련되어 있지 않으며, ‘식품위생법’에 규정된 바에 따라 기초자치단체인 자치구가 자율적으로 허용구역을 지정한 것으로 볼 수 있다.

<표 III-6>에서 보는 것처럼 서울시내 8개 옥외영업허용지역은 관광특구, 골목길, 상업가로, 미관지구, 지구단위구역 등 다양한 지역에 지정되어 있다. 이와 같은 허용위치의 지정은 자치구의 목적에 따라 자율적으로 결정한 결과이며, 서울시 차원에서 규정된 기준이나 가이드라인은 없다. 이는 ‘식품위생법’ 시행규칙에서 옥외영업활동의 허용구역지정을 ‘특별자치도지사, 특별자치시장, 시·군·구 등 기초자치단체장’에게 직접 위임하고, 광역자치단체장에게는 권한 위임을 하지 않은데 따른 것으로 보인다. 이에 따라 광역시의 경우 도시전체 차원에서 옥외영업활동을 허용을 검토함이 없이 자치구 차원의 필요에 따라 허용구역이 정해지게 된 것으로 해석된다.

또한 이러한 기초자치단체장 중심의 허용구역 지정은 법률적 상충관계도 야기되고 있다. 미관지구 또는 지구단위계획구역으로 지정된 민간사유지 내의 옥외영업 허용은 ‘식품위생법’에 따른 식품접객업 영업규제와 국토의계획및이용에관한법(국토법)에 의한 토지이용규제 사이에 상충문제를 야기할 수 있다. 예를 들어, 연세로의 경우 국토법에 따른 미관지구와 지구단위계획상의 건축선 후퇴공간에 대한 시설설치 규제를 ‘식품위생법’에 근거한 위임규정에 따라 예외를 인정하는 것이기 때문이다. 국회를 통과한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 규정된 미관지구 및 지구단위계획에 대한 규정의 효력을 ‘식품위생법’의 시행규칙에 포함된 총리령에 따른 예외규정으로 대치할 수 있는가하는 법리적인 문제도 내포되어 있다.

표 III-6. 서울시내 5개 자치구 옥외영업 허용구역/가로

구 분	허용 구역	용도 특성
송파구	석촌호수 카페거리	미관지구, 관광특구
서대문구	연세로	미관지구, 지구단위계획 구역
	명물길	상업가로
서초구	서초대로 75, 77길, 강남대로 69길, 사평대로 56길	상업가로
중구	무교동·다동	상업지역, 관광특구
	을지로 노가리호프 골목	상업지역, 지역상권 활성화 사업 구역
중랑구	상봉동 먹자골목 (봉우재로 33길),	상업가로
	맛숨씨길 (용마산로 115길)	상업가로

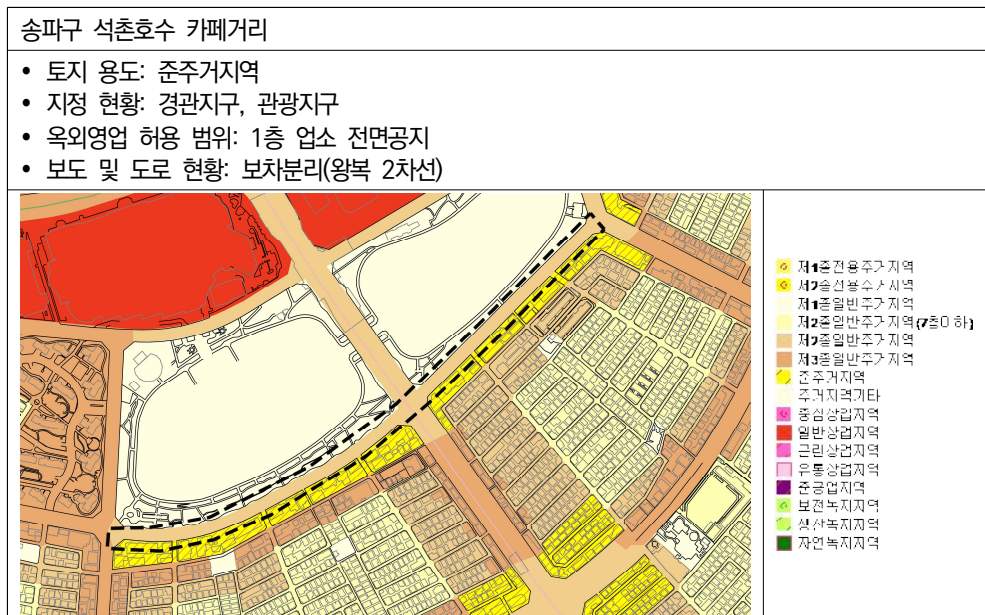


그림 III-2. 송파구 석촌호수 카페거리 옥외영업 구역 현황



그림 III-3. 석촌호수 카페거리 도로/보도 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-4. 석촌호수 카페거리 옥외영업 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-5. 석촌호수 카페거리 위요 테라스 실내 (출처: 연구자 촬영)

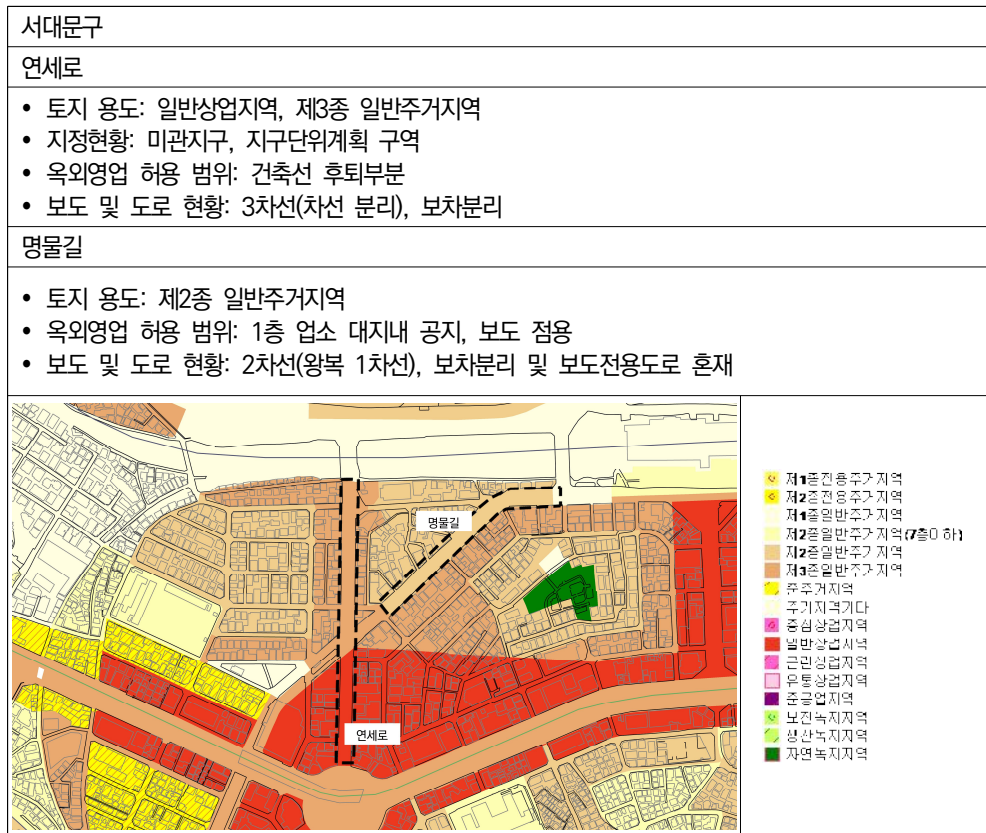


그림 III-6. 서대문구 연세로, 명물길 옥외영업 구역 현황



그림 III-7. 서대문구 연세로 보도/도로 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-9. 서대문구 연세로 전면공지 및 보도 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-9. 서대문구 명물길 입구 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-10. 서대문구 명물길 옥외영업시설 (출처: 연구자 촬영)

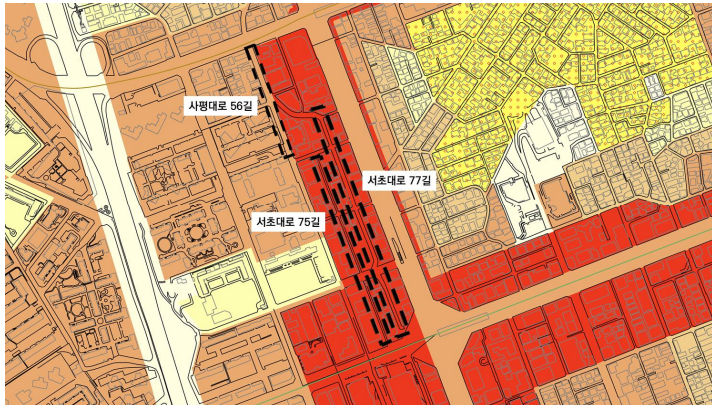

서초구	
서초대로 75길	
<ul style="list-style-type: none"> 토지 용도: 일반상업지역 옥외영업 허용 범위: 1층 업소 대지내 공지 보도 및 도로 현황: 1차선(일방통행), 보차혼용 	
서초대로 77길	
<ul style="list-style-type: none"> 토지 용도: 일반상업지역 옥외영업 허용 범위: 1층 업소 대지내 공지 보도 및 도로 현황: 보차혼용 	
사평대로 56길	
<ul style="list-style-type: none"> 토지 용도: 제3종 일반주거지역 옥외영업 허용 범위: 1층 업소 대지내 공지 보도 및 도로 현황: 보차 혼용 	
 <div data-bbox="978 793 1192 1097"> <ul style="list-style-type: none"> 제1종전용주거지역 제2종전용주거지역 제1종일반주거지역 제2종일반주거지역(7층이하) 제2종일반주거지역 제3종일반주거지역 주거지역 주거지역기타 중심상업지역 일반상업지역 근린상업지역 유통상업지역 공공업무지역 보전녹지지역 생태녹지지역 자연녹지지역 </div>	
서초구 강남대로 69길	
<ul style="list-style-type: none"> 토지 용도: 일반 상업지역 옥외영업 허용 범위: 1층 업소 대지내 공지 보도 및 도로 현황: 왕복1차선(차선 분리), 보차분리 	
 <div data-bbox="978 1342 1192 1646"> <ul style="list-style-type: none"> 제1종전용주거지역 제2종전용주거지역 제1종일반주거지역 제2종일반주거지역(7층이하) 제2종일반주거지역 제3종일반주거지역 주거지역 주거지역기타 중심상업지역 일반상업지역 근린상업지역 유통상업지역 공공업무지역 보전녹지지역 생태녹지지역 자연녹지지역 </div>	

그림 III-11. 서초구 서초대로 75, 77길, 사평대로 56길, 강남대로 69길 옥외영업 구역 현황



그림 III-12. 서초구 서초대로 77길 도로 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-13. 서초구 서초대로 77길 겨울철(1월) 옥외영업 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-14. 서초구 서초대로 77길 옥외영업시설 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-15. 서초구 서초대로 75길 도로 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-16. 서초구 서초대로 75길 겨울철(1월) 옥외영업 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-17. 서초구 서초대로 75길 보행전용거리 표지판 (출처: 연구자 촬영)

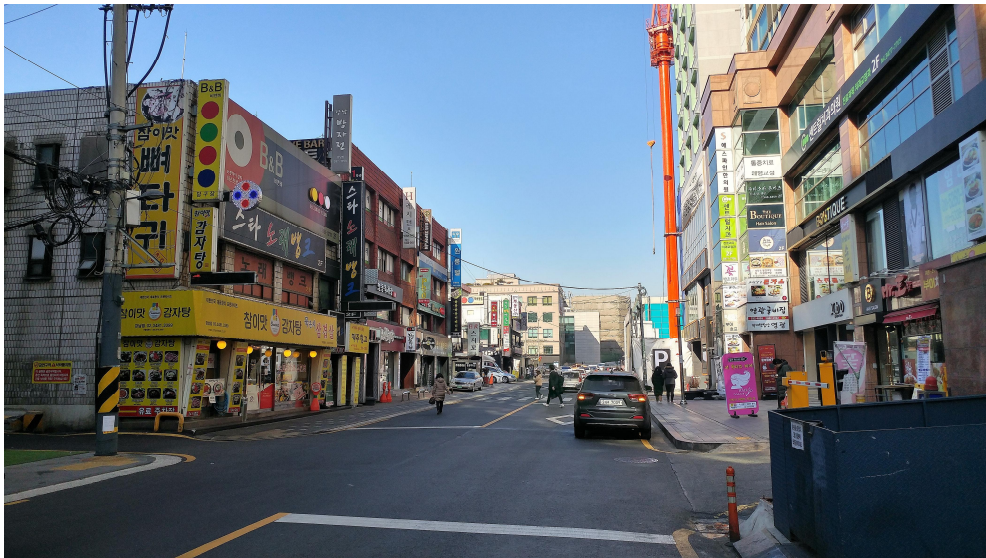


그림 III-18. 서초구 사평대로 56길 도로 현황 (출처: 연구자 촬영)

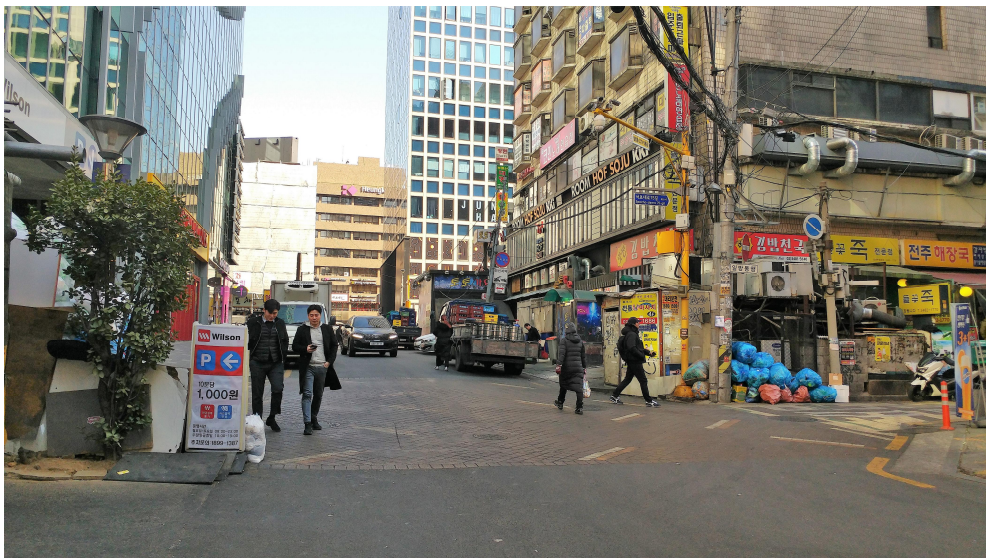


그림 III-19. 서초구 강남대로 69길 도로 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-21. 중구 무교동·다동 도로 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-22. 중구 무교동·다동 옥외 조리시설 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-23. 중구 무교동·다동 골목상권 전면공간 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-24. 중구 을지로 노가리호프골목 도로 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-25. 중구 을지로 노가리호프골목 옥외영업_1 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-26. 중구 을지로 노가리호프골목 옥외영업_2 (출처: 연구자 촬영)

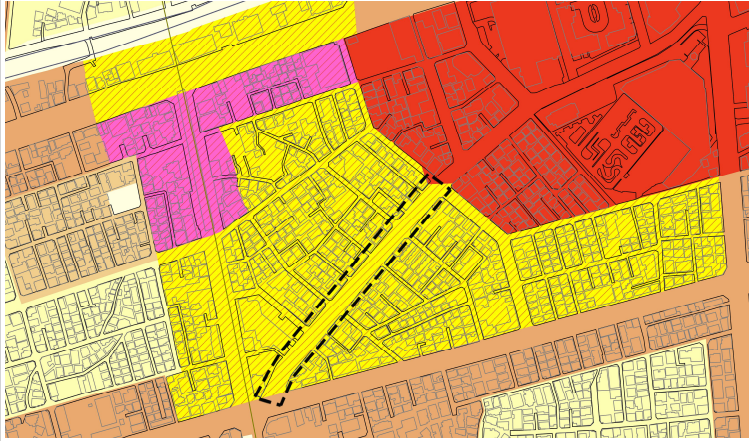
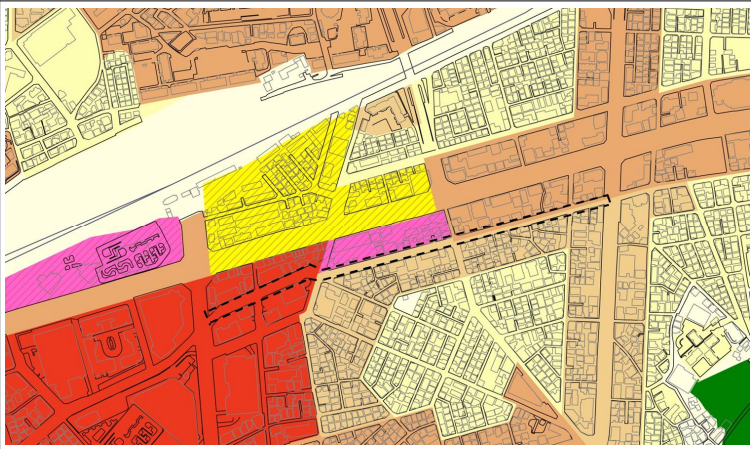
<p>중랑구</p>
<p>봉우재로 33길</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 토지 용도: 준주거지역 • 옥외영업 허용 범위: 1층 업소 대지내 공지 • 보도 및 도로 현황: 보차 분리(양복1차선), 양측 도로변 공용주차장 설치·운영
 <div data-bbox="996 531 1200 825"> <ul style="list-style-type: none"> 제1종건물주거지역 제2종건물주거지역 제1종일반주거지역 제2종일반주거지역 (7층이하) 제2종일반주거지역 제3종일반주거지역 주거지역 주거지역기타 중심상업지역 일반상업지역 근린상업지역 유통상업지역 공업지역 보전녹지지역 생산녹지지역 자연녹지지역 </div>
<p>용마산로 115길</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 토지 용도: 제3종 일반주거지역 • 옥외영업 허용 범위: 1층 업소 대지내 공지 • 보도 및 도로 현황: 보차 분리(2차선 폭, 차선 분리×), 양측 도로변 공용주차장 설치·운영
 <div data-bbox="996 1119 1200 1413"> <ul style="list-style-type: none"> 제1종건물주거지역 제2종건물주거지역 제1종일반주거지역 제2종일반주거지역 (7층이하) 제2종일반주거지역 제3종일반주거지역 주거지역 주거지역기타 중심상업지역 일반상업지역 근린상업지역 유통상업지역 공업지역 보전녹지지역 생산녹지지역 자연녹지지역 </div>

그림 III-27. 중랑구 봉우재로 33길, 용마산로 115길 옥외영업 구역 현황



그림 III-28. 중랑구 봉우재로 33길 도로 현황 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-29. 중랑구 봉우재로 33길 옥외영업시설_1 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-30. 중랑구 봉우재로 33길 옥외영업시설_2 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-31. 중랑구 용마산로 115길 도로 현황_1 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-32. 중랑구 용마산로 115길 도로 현황_2 (출처: 연구자 촬영)



그림 III-33. 중랑구 용마산로 115길 옥외영업시설 (출처: 연구자 촬영)

3) 옥외 영업공간의 시설 및 운영기준

‘식품위생법’은 옥외영업이 허용되는 구역에서 옥외영업 시설물을 설치할 때 지켜야할 사항에 대한 시설디자인이나 옥외영업장 관리를 위한 지침에 대해서 기초지방자치단체에 위임하고 있기 때문에 이에 대해서도 자치구별로 수립하고 있다. 서울시 5개 자치구의 옥외영업 가이드라인을 보면 공통적으로 허용하는 공간의 범위, 허용/불허 시설 유형, 시설 디자인, 보행폭 확보, 공적 침해 해소, 타법령 저촉 여부에 관한 사항을 다루고 있다 (표 III-7 참조).

표 III-7. 옥외영업 허용 지역 특성 및 가이드라인 내용

옥외영업 가이드라인 규정 항목	송파구	서대문구		서초구	중구		종량구	
	석촌호수 카페거리	연세로	명물길	서 초 대 로 75, 77길, 강 남 대 로 69길, 사평 대로 56길	무교동, 다동	을지로 노가리 호프골목	먹자 골목	맛숨씨 길
공간/면적	○	○	○	○	○	○	○	○
시설 기준 및 시설 제한	○	○	○	○	○	○	○	○
타법령 저촉여부	○	○	○	○	○	○	○	○
공적 침해 (소음, 냄새)	○	×	○	×	○	○	×	×
보행폭 확보	○ (최소 보행폭 2m 확보)	×	×	△ (보행공간 침해하지 않도록)	△ (보행공간 침해하지 않도록)	△ (보행공간 침해하지 않도록)	×	×
영업자 책무	○	○	○	○	○	○	○	○
기 타	-	• 연중 영업가 능 • 영업주 자율적 으로 운영	• 도로점 용료 부과	-	• 2020년 12월 31일 까지 허용	• 도로점용 료 부과	• 하절기 (5~10월) 한시적 허용 • 22시까지 제한 (민원발생 우려가 없을 경우 23시까지 가능)	

주: 각 자치구의 옥외영업 시설기준 상세내용은 <부록. 2> 참고

이러한 옥외 영업공간의 설치 및 운영에 대한 기준은 옥외영업 허용을 통해 달성하고자 하는 공적 목적을 달성하면서도, 허용에 따른 공해성과 부정적 외부효과를 해결하려는 최소한의 요구조건(minimum requirement)을 제시한 것으로 볼 수 있다.

(1) 영업의 공간적 범위 및 운영 시간

‘식품위생법’상 옥외영업이 허용되는 업종은 식품접객업 중 일반음식점, 휴게음식점, 제과점에 국한된다. 이들 업종을 전제로 옥외영업이 허용되는 공간 범위는 모든 자치구의 조례에 공통적으로 규정되어 있다. 옥외영업 허용공간의 성격에 있어서는 민간사유지내의 영업과 공공소유지에서의 영업을 모두 포함하고 있다. 그러나 민간대지 내의 옥외 공지에 옥외영업을 허용하는 경우가 주류를 이루고 있고, 예외적으로 읍지로 노가리 호프골목이나 중랑구 골목상권에 서는 보도상 옥외영업을 허용하고 있다 (표 III-8 참조).

먼저 민간 대지 내 공지에서 옥외영업이 허용되는 곳은 공통적으로 ‘신고된 실내 영업장과 연결된 지상 1층’이다. 그러나 대지 내 공지의 위치에 대해서는 5개 자치구가 약간의 차이들 두어 규정하고 있다. 다수는 건물 전면공간으로 위치를 한정한 경우도 있고, 일부 자치구는 특별한 위치를 지정함 없이 ‘대지 내 공지’로 규정하여 신고된 영업장과 연결된 1층 이라면 건물의 측면이나 후면에서도 옥외영업을 허용할 수 있도록 규정하고 있다(중랑구 먹자골목의 경우). 한편, 5개 자치구의 조례는 공통적으로 신고된 실내 영업장과 연결된 옥외공간만을 허가하고 있으므로 옥외공간의 영업을 1층 내 다른 업소의 옥외공간을 침범할 수 없게 되어있다. 이와 같은 대지 내 옥외영업 공간의 위치에 대한 규정은 신고된 실내 영업장에서 조리된 식음료가 옥외에서 제공되는 것을 허용한 것으로서 ‘식품위생법’상의 시설기준 적용의 예외를 규정한 취지를 공통적으로 반영한 것으로 볼 수 있다.

일부 자치구에서는 민간 대지를 넘어 보도와 도로에서도 옥외영업을 허용하고 있는 것을 확인할 수 있다. 서대문구 명물길의 경우 ‘신고된 1층 영업장과 연결된 전면부분에 한정’하여 보도에서도 옥외영업을 허용하고 있고, ‘동일 건물 또는 인접한 좌, 우측 건물 영업주의 동의가 있을 경우 동의를 받은 건물의 보도 전면부분 까지’ 옥외영업을 허용하고 있다. 중구의 경우 옥외영업 허용 범위를 ‘대지내 1층 전면공지 등’으로 명시하고 있는데, 이는 허용구역 내에 보차혼용도로와 이면도로, 골목길이 혼재되어 있어 상점 전면부의 공간 범위를 매우 포괄적으로 다루고 있는 것으로 확인된다.

표 III-8. 서울시내 옥외영업 허용 지자체 옥외영업 허용 범위

구 분		지역 특성	옥외영업 허용 범위
송파구	석촌호수 카페거리	미관지구, 관광특구,	• 신고된 1층 영업장과 연결된 동일 건축물 대 지면적의 지상에 한함
서대 문구	연세로	미관지구, 지구단위계획 구역	• 건축선 후퇴부분 680m (연장, 양측), 폭 3m 1층에 입점한 신고된 영업점과 연속성있는 동 일 업종만 허용
	명물길	상업 가로	• 보도의 경우 옥외영업은 신고된 1층 영업장과 연결된 전면부분에 한정 (단, 동일건물, 또는 인접한 좌·우측 건물 영업주의 동 의가 있을 경우 동의를 받은 건물의 보도 전면부분까 지 옥외영업 허용)
서초구	서초대로 75, 77길, 강남대 로 69길, 사 평대로 56길	상업 가로	• 도로에 접한 건물이 입점한 1층 업소
중구	무교동, 다동	관광특구	• 신고한 영업장과 연결된 동일 건축물 대지내 1층 전면공지 등
	을지로 노가리 호프 골목	골목상권	
종랑구	먹자골목 맛숨씨길	상업 가로	• 옥외 영업장은 영업 신고된 1층 영업장과 연 결된 동일 건축물내의 대지 내 공지에 한함

* 각 자치구의 옥외영업 운영에 관한 고시·공고, 가이드라인을 참고하여 작성

옥외영업활동의 영업시간에 대해서는 유일하게 중랑구 먹자골목의 경우에 하절기(5~10월)에 한해 허용하고, 영업시간을 오후 10시까지로 제한하고 있다. 여기에 민원 발생의 우려가 없을 경우에는 1시간을 연장하여 오후 11시까지 가능하도록 규정하고 있다. 전반적으로 옥외영업 활동에 시간제한을 두지 않은 것은 대부분의 경우 민간대지 내에서 신고된 영업장과 연결되어 옥외영업을 허용하고 있으므로 신고된 영업시간에 맞추어 자동적으로 옥외영업이 이루어지기 때문인 것으로 추정된다. 그러나 도로상에서 옥외영업활동을 허용하는 중구 을지로 노가리호프골목이나 서대문구 명물길의 경우에도 영업시간제한 규정을 두고 있지 않다.

(2) 시설 기준

① 시설물 설치

서울시 5개 자치구의 옥외영업시설 운영 가이드라인은 공통적으로 옥외영업공간에 설치가 가능한 시설의 물리적 특성과 유형에 대해 규정하고 있는 내용을 담고 있다. 그 내용은 크게 기능적인 측면과 미관적인 측면으로 나누어 볼 수 있다.

기능적인 측면에서 옥외 영업공간은 옥외 오픈스페이스의 기능을 대체하지 않아야 한다는 고려가 공통적으로 나타나고 있다. 즉, 옥외영업을 위해 설치되는 시설물은 고정된 구조물이 될 수 없다는 인식이다. 공지를 잠정적으로 점유하는 것을 허용한다는 의미가 강하며, 이는 일부 자치구에서 영업시간에 제한을 두는 것과도 맥락을 같이 한다. 그래서 파라솔, 식탁, 의자, 플랜터(planter), 어닝(awning) 등 시설물은 고정 구조물이 아닌 이동이 가능한 간단한 시설로 설치할 것을 공통적으로 규정하고 있고, 중랑구의 경우에는 이들 이동식 시설이 세척과 소독이 용이한 재질이어야 한다고 규정하고 있다. 고정 구조물로 설치되는 데크(deck)의 경우 중구 무교동·다동, 서대문구(조건부), 송파구에 높이와 재료 등에 대한 시설 기준이 제시되어 있고,

중랑구는 제시되어 있지 않았다. 이는 중랑구에서 지정한 옥외영업 공간 구역은 골목상권으로 보도 폭 자체가 좁아서 데크에 관한 규정을 포함하지 않은 것으로 판단된다.

한편, 옥외영업의 허용이 특정한 가로와 장소를 대상으로 매력있는 카페거리를 만들어 지역경제 활성화를 도모하는 것이 목적인만큼 시설기준에는 상당한 미관적 고려가 반영되어 있다. 차양(어닝), 파라솔, 식탁, 의자, 데크 등의 디자인, 색채, 재료 등이 건축물 및 주변 환경과 조화되어야 한다는 규정을 공통적으로 담고 있고, 송파구와 같은 일부 지자체의 경우에는 자치구의 지정색 및 도시디자인 기본계획을 따르도록 규정하고 있다. 서초구 강남역 음식점 거리의 경우에는 어닝, 상호표기, 데크 바닥재, 플랜터, 웬스(fence) 등 디자인이 주변 및 건축물과 조화되도록 상세하게 규정하고 있고, 한 건물 내 여러 점포가 있는 경우에는 점포 간 협의하여 통일성을 가지도록 규정하고 있다. 또한, 식탁, 의자, 파라솔 등 옥외시설물을 영업시간이 지나면 옥내에 보관하도록 한 서대문구 ‘명물길’에 대한 시설물 설치 제한은 기능적 측면과 미관적 측면을 모두 고려한 규정으로 볼 수 있다. 이외에도 자치구에서 허용하는 시설 이외의 다른 편의 시설은 설치할 수 없다는 내용과 함께 허용 범위/면적을 초과하는 영업행위 금지, 조리시설 설치를 금지하는 내용 등이 자치구의 조례에 포함되어 있다. 옥외영업활동이 초래할 수 있는 불법영업문제, 위생상의 문제 등과 같은 공해성의 부정적 외부효과를 예방하기 위한 조치로 볼 수 있다.

② 보행편의 및 안전기준 확보

옥외영업활동은 허가된 영업시간 동안 건물 밖 옥외 공지를 시설물로 점유하는 것이므로 5개 자치구 조례는 보행자 편의에 대한 고려를 규정에 담고 있다. 건물 출입구에는 시설물 설치를 금지하여 건물로의 보행접근성을 확보하는 규정을 두고 있는 경우도 있고, 일부 자치구에서는 구체적인 유효 보행 폭(송파구의 경우 2m)을 규정하고 있는 경우도 있다. 보행편의에 대한 규정

은 옥외영업활동이 민간소유 대지내의 공지에서 일어난다는 것을 전제로 하고 있기 때문에 보도에 면한 건물전면공간의 영업시설물 점용으로 인해 이에 면한 보도의 공공이용과 보행공간이 침해되지 않아야 한데 초점이 맞추어져 있다. 서대문구의 경우에는 옥외영업활동이 보도의 기능을 침범하지 않도록 서비스 동선은 대지 내에서 이루어져야 한다는 규정을 두고 있다. 그러나 도로 상에서 옥외영업을 허용하는 중구 을지로 노가리 호프골목의 경우에는 ‘시설물 점용으로 인해 공용공간 및 보행공간이 침해되지 않도록’ 규정하고 있으며, 보도상의 옥외영업을 허용하는 서대문구 명물길의 경우는 ‘보행자들의 통행에 불편이 없도록 하여야 한다’는 원칙적인 규정만을 두고 있다.

옥외 영업공간의 시설물 설치에 따른 안전문제는 대부분의 자치구 조례에 반영되어 있지 않고 있다. 예외적으로 송파구의 경우는 화재 등 재난발생에 대비한 소방차 진입과 정차가 가능해야 한다는 규정을 두면서, 옥외영업시설은 소화전 등 소방시설 및 차량 진출입구와 최소 5m 이상 확보할 것을 제시하고 있다.

③ 공적 침해 (소음, 냄새)

옥외영업의 허용에 따른 소음, 냄새 등의 문제에 대해서 일부 자치구의 조례는 강한 방지규정을 두고 있다. 중구, 서대문구, 송파구의 경우 소음과 냄새로 인한 민원 발생시 개선하도록 하고, 시정되지 않을 경우 영업정지 등 행정처분을 내리는 규정을 두고 있다. 중구의 경우 옥외 영업공간을 청결하게 유지하는 것을 영업자의 책무로 규정하고, 서대문구는 옥외영업구역에서 발생한 폐기물은 옥내에서 처리하도록 규정하고 있다. 서울시 자치구의 시설 운영 규정은 옥외영업에 따른 불결, 소음, 냄새의 발생을 ‘공적 침해’라는 용어로 표현하고 있지는 않다. 다시 말하면, 자치구에서 영업을 허용할 수 있도록 구역을 지정해주고 있으나, 옥외영업에 따른 소음, 냄새의 발생을 전적으로 영업자의 책임으로 보고 이에 대한 규제를 하는 방식이라 할 수 있다.

4) 도로점용료

서울시 5개 자치구의 옥외영업허용은 대부분 민간대지 내의 공지를 대상으로 하고 있지만, 중구 을지로의 노가리 골목은 보도 및 도로 점용을 허용하고 있다. 옥외영업시설이 민간사유지내에 설치되지 않고, 보도 및 도로를 점유할 경우에는 공유지에 대한 사적 이용의 문제가 된다.

도로교통법 제68조[도로에서의 금지행위 등], 도로법 제61조[도로의 점용 허가], 제75조[도로에 관한 금지 행위] 내용이 도로상의 옥외 영업 시설 운영에서 상충될 수 있는 규정의 내용이다. 그래서, 도로의 점용을 허가하는 시설의 범위에 대해 도로법 시행령 제55조에 ‘도로의 안전과 교통에 지장이 없다고 인정한 것으로서 지자체의 조례로 정한 것’을 허용할 수 있도록 하고 있으나, 서울시와 자치구의 조례는 ‘노점, 차양, 비가리개, 햇빛가리개 가로판매대’ 등을 규정하고 있을 뿐 식품접객업의 옥외시설을 명시적으로 규정하고 있지 않다. 그러나 2016년 이후 지역활성화를 위한 도로점용을 허용하는 자치구의 조례가 제정되고 있다 (부록 4. 참조). 특히, 서울시 중구의 경우 ‘지역상권 활성화 및 공익사업 등에 필요하여 구청장이 지정한 지역내 시설물’을 허용할 수 있다는 것을 “도로점용 허가 및 점용료 징수 조례”로 지정하였다.

옥외영업에 대한 도로점용료 산정은 점용 시설물 종류에 따라 점용 면적 기준은 평방 미터(m²)와 기간 단위는 1년으로 하여, 토지가격과 요율을 곱하여 부과되고 있다. 을지로 노가리호프골목에서 옥외영업을 위해 설치되는 테이블과 의자는 기타 시설 유형에 포함하여 ‘0.05’ 요율을 적용하고 있었다. 한편, 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 제18조에 따른 시장상점가 및 활성화 구역에 상인 또는 상인이나 고객이 공동으로 사용하는 시설의 점용료의 경우에는 점용료 80/100을 경감하여 산정되어 부과하고 있다.

표 III-9. 서울시 중구 도로점용허가 및 점용료 징수 조례 기준 요율

점용료 종류		기준 단위		점용료(단위:원)
		점용단위	기간단위	
1. 영 별표 3 제7호에서 정한 점용물	가로판매대, 구두수선대	점용면적 1㎡	1년	토지가격에 0.007을 곱한 금액
	노점			토지가격에 0.007을 곱한 금액
	생활정보지 통합배포대			토지가격에 0.007을 곱한 금액
	자동판매기, 상품진열대			토지가격에 0.01을 곱한 금액
	전통시장의 상품진열대			토지가격에 0.05을 곱한 금액
2. 시장환경개선사업으로 설치된 차양비가리 개시설·안내판 등 이와 유사한 시설		점용면적 1㎡	1년	토지가격에 0.03을 곱한 금액
				토지가격에 0.0001을 곱한 금액
3. 영 별표 3 제11호에서 정한 점용물	농업 및 식물재배, 어업 및 어획물 위탁판매	점용면적 1㎡	1년	토지가격에 0.01을 곱한 금액
	주 택			토지가격에 0.025을 곱한 금액
	전통시장내 시설 등			토지가격에 0.03을 곱한 금액
	전통시장내 설비			토지가격에 0.01을 곱한 금액
	기타			토지가격에 0.05을 곱한 금액
중구 을지로 노가리호프골목 점용료 산정 방식				

기간(1년)×점용면적×토지가격×점용물 및 시설별 비율×경감비율(80/100)*

출처: 서울시 중구 조례, 2016.12.28.

5. 옥외영업 허용에 따른 도시공간 관리 문제

2012년부터 허용되기 시작한 자치구 재량에 의한 국내 옥외영업 운용 방식은 도시의 공공성 측면에서 허용 지역의 기준, 운영관리 면에서 다양한 문제점이 언론에 보도되고 있다. 2011년부터 2018년 까지 약 7년간의 관련 언론자료를 분석해 보면 다음과 같은 문제점을 확인할 수 있다.

옥외영업으로 인한 음식냄새, 매연으로 인한 주변 지역에서의 피해를 주는 공간이 되고 있다는 점이다. 그러나, 지역경제 활성화를 염두에 둔 자치구의 운영 허용은 소극적일 수 밖에 없고, 공간관리 방식 또한 단속, 경고, 벌금 등 일시적 행정 가이드에 머무르고 있는 것을 확인할 수 있다.²¹⁾

한편, 현 옥외영업 허용 기준이 지자체 장의 재량에 의한 방식은 지역간 형평성 문제가 제기되게 한다.²²⁾ 실제로 서울 마포구, 강남구를 비롯한 지방 대도시에서도 옥외영업이 특정 지역에 허용하여 운영되어 타 지역간 형평성 문제가 발생되고 있다. 옥외영업을 허용하는 지역 기준의 모호함은 지자체 장이 정치적으로 이용할 소지를 제공하기도 하고, 동일 관할 구역내에서도 허용 기준에 대한 입장이 다르게 나타나기도 한다.²³⁾ 또한, 지자체별 허용지역 기준이 다름으로 인한 옥외영업장 운영자들의 혼란을 가중시켜, 영업자로 하여금 옥외영업장 운영을 위축시킬 우려가 있다는 비판도 있다.²⁴⁾

21) 관련 신문기사

- 세계일보 (2013.10.13.), 주민 불편에도 불법 옥외영업 눈감은 지자체...한시 허용 만료됐지만 지역경제 활성화 이유로 방관.
- 대구신문 (2014.05.25.), 술집 옥외영업, 사고 나기 전 막아야.
- EBN (2016.10.04), 테라스에서 여유로운 브런치'는 '불법'...왜?.
- 머니투데이 (2017.05.21.), '먹고사는 문제'vs'소음·악취 민원'...서울 주택가 '야장' 갈등.
- News1 (2017.07.12.), 합법화 하기엔 민원이...여름철 성행하는 옥외영업.
- 조선닷컴 (2017.08.18.), 밤만되면 도로서 '원샷'...'안전'까지 말아먹었다.

22) 관련 신문기사

- 마포상인연합회, 관내 테라스 영업 허가해야...한목소리(2016.06.02.)
- 수성못은 되고 범어먹거리선 안되는 것은?(2017.12.08., 매일신문)
- News1 (2014.07.17.), 인천경제청 '송도 옥외테크 허용' 연수구 반대로 제동.

23) 서울시청 식품정책국 담당자와의 인터뷰(2017.1.10)에서 현 지자체 장에 의한 옥외영업 허용 지정 방식은 해당 지역에 대한 과도한 '특혜'가 될 소지가 있음을 언급하였다.

도로점용료 징수에서도 문제점이 제기되고 있다. 옥외 영업에 따른 도로점용료 부과와 점용료 산정 방식에의 문제이다. 지자체가 특정 구역을 지정하여 옥외영업에 따른 도로 점용을 허용하였다 하더라도, 기본적으로 도로와 보도는 공공의 편의를 위하여 국민의 세금으로 조성된 공간이다. 옥외영업 허용구역을 지정한 것도 그 지역에 대한 특혜인데, 도로점용료 부과가 의무적으로 이루어지지 않는다면 옥외영업이 허용되지 않은 다른 거리상인의 입장에서 불평등한 처우가 되는 이중 특혜가 되고 형평성 차원에서 문제가 나타난다. 도로점용료 산정방식에도 문제점이 드러난다. 현 도로점용료 산정 방식은 기존 도로점용허가의 ‘기타’ 시설로 포함되어 요율이 적용된다. 기본적으로 도로점용료는 도로에 24시간 연중, 배치되는 시설물의 특성이 반영된 것으로 볼 수 있다. 그러나, 옥외영업시설의 점용 특성은 특정 성수기를 제외하고, 겨울이나 한여름, 장마 기간에는 상대적으로 영업장 운영이 되지 않는 경우가 높은 특성을 지니고 있다. 이로 인하여, 도로점용료를 부과하는 사업자 입장에서 1년을 기준으로 산정된 도로점용료 부담금이 옥외영업에 따른 추가 매출액을 상회하는 경우가 발생하여, 옥외 영업을 포기하는 문제를 발생시키기도 한다.²⁵⁾

24) 관련 보도 기사

· the 300 (2016.08.18.), 야외테이블 규제’, 동네마다 제각각...왜
· MBC NEWS (2016.09.19.), 금지·허용 ‘제각각’ 야외테이블 논란

25) 관련 보도 기사: 오마이뉴스 (2017.11.21.), 서울 을지로 노가리 골목의 ‘좌판 갈등’, 중구청 옥외 영업 허용 6개월, 도로점용료에 ‘휘청’

6. 소 결

국내 도시의 옥외 영업공간에 대한 법·제도적 운용 특성을 분석 결과 네 가지 차원에서 운용 특성 및 한계를 드러내고 있었다.

첫째, 현재 국내에서 옥외영업 활동을 규정하는 법령은 ‘식품위생법’이 유일한 것으로 확인된다. 그리고 식품위생법상에서는 도시내 옥외 영업공간은 이는 위생시설기준의 적용 특례의 대상으로, 옥외영업의 ‘공간’적 정의와 범위에 관한 규정이 부재하다. 이는 옥외영업활동의 공공편익을 적극적으로 인식한 것이라기보다는 식품위생기준 적용의 예외로서 접근된 것이라는 특성을 갖는다. 관광진흥, 지역경제 활성화, 일자리 창출 등 정부 및 지자체의 정책목표를 달성하기 위한 목적도 있으나 옥외영업활동이 도시의 가로공간의 공익성을 높이고, 시민욕구를 충족시킨다는 목적은 명시적으로 드러나지 않는다.

둘째, 근거법인 ‘식품위생법’에서 옥외 영업공간의 운영 및 관리 행위를 자치구에 바로 위임을 하였기 때문에 서울시 차원 즉, 도시 전반적 관리 차원에서 옥외영업활동에 대한 정책과 지침이 존재하지 않는다. 그래서 옥외 영업공간의 허용 위치나 시설 기준이 도시전체 도시공간관리 차원에서 작성되지 않고, 자치구별로 다양하게 수립되고 있다. 이러한 자치구 재량에 따른 옥외 영업공간 허용은 허용위치 외 시설기준에 대한 형평성 문제를 야기했다.

셋째, 서울시 자치구의 옥외영업허용은 대부분은 민간 대지 내 옥외영업을 대상으로 하고 있다. 보도와 도로 공간에 옥외영업을 허용하는 경우는 중구 을지로 노가리골목과 서대문구 명물길 2 개소 뿐이다. 그러므로 민간대지 내 옥외영업에 대해서는 디자인가이드라인이나 시설기준이 상세하게 규정되어 있지만 도로와 보도 같은 공공소유부지의 옥외영업활동에 대해서는 공익과 사익을 조화시킬 수 있는 체계적인 시설기준과 운용지침이 마련되어 있지 않다.

넷째, 민간대지 내 옥외영업에 초점을 두고 있으므로 도로점용료 징수 및 산정방식에도 옥외영업 행위에 대한 이해를 바탕으로 한 유연적 기준이 마련되어 있지 않다. 일반적인 도로점용료 기준에 준하여 적용하고 있기 때문에 옥외 카페가 앞으로 보도나 광장을 점유하는 경우의 점용료 부과 방식에 대한 검토가 부족하다고 볼 수 있다.

따라서, 그래서 다음 장에서는 옥외 공공 보도를 허용하는 해외 선진 도시의 운용방식을 살펴보면서 국내 옥외영업 운용에의 법·제도적 시사점을 탐색하고자 한다.

IV. 외국의 옥외영업 법·제도 및 운용 특성

1. 개 요

국내 옥외영업활동이 가로활성화, 지역경제 기여, 시민욕구 충족 등 다양한 공공 편익을 제공한다는 인식이 국내 지방자치단체에 확산되고 있음을 제 3장에서 확인하였다. 이러한 인식확산은 2010년대 들어 나타나기 시작한 발아단계의 현상으로서 옥외영업활동에 대한 허용이 주로 민간사유대지내 공지를 대상으로 하고 있지만, 점차 보도, 도로, 공원, 광장 등 공공소유공간으로 확대되는 사례도 나타나고 있다. 이러한 추세는 가로, 광장 등 도시공공공간에 대한 물리적, 사회적, 경제적 공공성에 대한 인식의 확산으로 볼 수 있고, 그 배경에는 옥외영업활동에 대한 증가하는 소비자수요가 있다.

이에 서울시 5개 지자체를 중심으로 살펴본 옥외 영업공간의 운용 방식을 분석한 결과, 근거법령을 비롯하여 허용구역의 지정 및 시설의 기준, 도로점용료 부과 측면에서 보도, 도로, 광장 등 공공소유공간으로 옥외영업활동을 확대하기에는 공공편익과 부정적 외부효과를 공공성 차원에서 조화시킬 수 있는 법·제도적, 정책 운용에의 전반적인 한계를 가지고 있음을 확인하였다. 이는 앞으로 공공소유공간에 옥외영업을 허용하기 위해서는 공적 침해를 저감시키면서 공공 편익을 증진시킬 수 있도록 공익과 사익의 조화를 담보하는 기본원칙을 정립할 필요성이 있음을 시사한다.

본 장에서는 노천카페 문화가 발달한 북미와 유럽 도시를 대상으로 관련 법·제도 및 옥외 영업공간 관리체계를 살펴보고자 한다. 공공이 공유하는 보도 및 도로 공간에 식품접객관련 옥외영업을 허용하면서도 어떻게 부정적 외부효과를 해결하고, 결과적으로 도시 공공 공간의 공공편익을 달성하는 균형적 관리를 이루어냈는지를 분석한다. 이를 통해 국내 옥외 영업공간 운용에 있어 공공소유공간의 이용 및 관리가 적정하게 운영되기 위한 기본 원칙을

정립하는데 시사점을 얻고자 한다.

사례연구 대상도시는 미국 뉴욕, 프랑스 파리, 캐나다 토론토로 총 3개 도시이다. 당해 도시를 선정한 이유는 서울과 비교될 수 있는 일정 규모 이상의 대도시로 옥외 영업공간 운용의 원칙과 제도가 정비되어 있는 도시이면서, 도시계획과 도시관리 계획에 부합하는 공공 옥외공간 관리의 합리적 원칙과 다양한 경험과 선례를 보여주고 있다. 이에 서울을 비롯한 국내 대도시에서 공공소유공간으로 옥외 영업공간 허용을 확대할 경우 법제도 제정 및 운용방식에의 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단하였다.

한편 옥외 영업공간 운용의 역사가 각기 다른 북미와 유럽의 도시를 선택함으로써 도시적 맥락과 옥외영업정책의 상관성을 이해함으로써 국내실정에 타당한 시사점을 도출하려고 하였다. 유럽 도시의 경우 커피 숍은 뉴스를 접하는 임시적인 가판대의 기능을 하는 시설로 출발하여, 노천카페도 이의 역할을 하는 공공 장소로 유럽 전역에 확산되었다(Grafe et al, 2007). 프랑스 파리도 이와 같은 기원에서 출발하여 도시 주변의 역사·문화 자원, 지역적 어메니티 요소와 결합하여 보다 매력적이면서 대중적인 노천카페의 이미지를 연상시키는 대표적인 도시이다. 뉴욕은 노천카페의 발생이 유럽 도시에서의 기원과는 다르게 상업적 목적으로 확산되기 시작하였는데(Drucker · Gumpert, 1991), 법적으로 허용되어 운영된 시점이 적어도 1930년대 후반 부터인 것으로 확인된다.²⁶⁾ 토론토의 경우 최근 노천카페, 매대, 파크렛(parklet) 운영에 있어 서울시에서 경험하는 보행폭 축소, 공적 침해와 같은 문제가 나타나 이에 대한 조례 정비를 2014년 3월부터 착수하여 2017년 3월 조례 개정이 이루어졌다.

26) 뉴욕시 노천카페 최초 허용한 시기는 뉴욕시 관계자에게 이메일을 통해 회신된 내용을 근거로 작성하였다. 2018년 5월 5일, NYC 조례관련 문의 작성 양식을 통해 문의를 하였고, 2018년 5월 19일 뉴욕시 입법국 담당자로부터 회신을 받았다. 그에 의하면 뉴욕 시내 노천카페 공식적 허용은 적어도 1937년경부터 시작된 것으로 언급하고 있다. 워낙 오래된 제정년도이기에 담당자도 정확한 년도는 시의회 위원회 고시공고 내용을 참고해야 한다고 언급하였다. 담당자는 Westlaw Derivation을 토대로 노천카페 허용 시기에 관한 정보를 제공하였다.

뉴욕, 파리, 토론토는 모두 민간사유대지가 아닌 공공소유 보도공간에 노천카페라고 불리는 식품접객 옥외영업활동을 허용하고 있다. 이들 3개 사례 도시를 대상으로 제2장에서 제시된 연구의 분석틀에 따라(그림 II-5 참조) 근거법령, 법령제정 목적, 노천카페 시설 유형, 허용 위치, 시설 설치 및 운영 기준, 도로점용료를 중심으로 분석 한다 (표 IV-1 참조).

첫째, 노천카페, 테라스 설치를 통한 옥외영업을 허용하는 ‘근거법령의 분석’이다. 노천카페라는 옥외영업활동을 대상으로 하는 별도의 법령의 존재여부, 법령의 성격과 내용, 그리고 이러한 법령의 도시관리제도 하에서 적용되는 위치 등을 파악한다.

둘째, 옥외 영업공간의 ‘운영 목적’은 공공소유공간을 운용하는데 있어 각 도시가 공공 편익을 무엇으로 보고, 어떤 점을 부정적 외부효과로 보고 있는지, 이를 조화시키기 위해 어떤 원칙으로 옥외 영업공간을 관리·운영하는지를 살펴본다. 이를 통해 각 도시가 공사이익이 조화하는 옥외 영업공간 운용의 기본 방향을 어떻게 설정하고 있는지 파악한다.

세 번째 분석내용은 ‘노천카페 유형’으로서 연구대상 도시가 각각 노천카페의 시설형태를 어떻게 구분하고 있는가를 파악한다. 노천카페의 시설유형은 허용위치를 선정하고, 시설기준 및 운영지침을 제시하는데 기본이 되는 시설의 단위이다.

네 번째는 ‘허용 구역’으로서, 도시내 옥외 영업공간의 허용위치를 판단하는 계획적 근거를 살펴보면서, 도시의 토지이용규제체제와의 연관성을 파악한다.

다섯 번째는 ‘시설기준과 운영지침’이다. 옥외영업활동의 시설물을 보도상에 설치함에 있어 가로의 공공 편익을 증진하면서 동시에 보행방해 및 각종 부정적 외부효과 문제를 해결하기 위해 어떤 규정을 제시하는지 살펴보고자 한다. 이와 관련하여 시설 설치에 대한 규제 요소와 기준, 옥외 영업공간의

운영에 관한 사항을 살펴본다.

여섯 번째는 옥외영업활동이 보도라는 공공소유공간을 사용하는데 따른 점용료 부과와 논리와 징수 방식을 비교한다.

각 도시의 법·제도 관련 문헌은 市홈페이지에 공식적으로 게시된 자료를 중심으로 확인하였다. 특히, 옥외 영업공간 운용과 직접적으로 관련되어 있는 조례 및 규칙은 가장 최근에 개정된 것을 참고했다.²⁷⁾

표 IV-1. 해외 옥외 영업공간 운용관련 분석 대상 도시와 주요 검토 내용

구 분	내 용
분석 도시	미국 뉴욕시, 프랑스 파리시, 캐나다 토론토시
주요 검토 내용	<ul style="list-style-type: none">• 근거법령• 법령제정 목적• 노천카페 시설유형• 허용위치• 시설설치 및 운영기준• 도로점용료

27) 뉴욕시 노천카페 가이드라인은 2014년, 도로점용료 자료는 2017년 자료를 확인하였다. 파리의 매대 및 테라스 자료는 2011년(2013년 일부 개정 내용), 토론토 매대 및 노천카페, 파크렛 조례는 2017년 자료를 확인하였다.

2. 뉴욕시 옥외영업 법·제도 및 운영방식

뉴욕시에서 노천카페가 법적으로 허용되어 운영된 시점은 1930년대 후반 부터인 것으로 확인된다. 고층 건물의 무미건조한 공개공지에 무미건조하게 분수대, 대형 조형물을 설치하는 관행에 대한 비판이 고조되었고, 유럽의 노천카페와 같은 공간 활용을 촉구하는 움직임이 나타났다. 노천카페를 매개로 하여 보다 사람들이 자연스럽게 만나고 어울리는 것을 지원하는 공간 조성의 필요성으로 노천카페가 제안된 것으로 볼 수 있다. 그러나 이후의 사회적 변화에 따라 뉴욕시의 노천카페는 보다 상업적 용도로써 활발히 운용되기 시작하였고(Drucker · Gumpert, 1991), 이에 따라 상업 지역을 중심으로 노천카페가 운영되는 경향을 보이고 있다.

1) 근거법령

뉴욕시 옥외 영업공간은 ‘뉴욕시 용도지역 조례 (NYC zoning resolution) 제1조 4장’의 ‘노천카페 규정(sidewalk cafe regulations)’에 기초하여 관리되고 있다. 본 노천카페 규정은 2003년 1월에 시의회(city council)로부터 개정 승인을 받아, 5월부터 시행되기 시작하였다.²⁸⁾

근거법의 담당/소관부처는 도시계획국(department of city planning, DCP)이고, 뉴욕시 용도지역 조례에 근거하여 노천카페 입지 기준을 설정하고 있다. 세부 규정으로는 1) 노천카페 규정 제정 목적, 2) 노천카페의 유형별 설치 및 유지관리, 3) 노천카페 설치 허용/불허 지역으로 구분되어, 조항을 구성하고 있다 (표 IV-2 참조). 소비자보호국(department of consumer affair, DCA)은 사업자의 노천카페 신청서류 접수와 노천카페 영업의 인허가, 노천카페 운영시간을 규정하는 역할을 담당하고 있다.

28) 참고 자료: The City of New York(2017), Zoning Resolution, Article I, Chapter4. Sidewalk Cafe Regulations.

표 IV-2. 뉴욕시 조닝 조례 노천카페 규정의 구성

14-00. 목 적 (general purpose)		
14-01. 총 칙 (general provisions)		
		14-011. 노천카페 입지 (sidewalk cafe locations)
14-10. 위요형 노천 카페 (enclosed sidewalk cafe)		14-11. 위요형 노천카페 점포 설치 기준 (locational criteria for enclosed sidewalk cafe)
		14-12. 위요형 노천카페 물리적 설치 기준 (physical criteria for enclosed sidewalk cafe)
		14-121. 위요형 노천카페 구조적 요구 사항 (structural requirements for enclosed sidewalk cafes)
		14-122. 장애인 접근성 (access for persons with physical disabilities)
		14-123. 간판 (signage)
		14-124. 음악 및 소음 발생 제어 (music and noise amplifications)
		14-13. 특별 변경 허용 및 물리적 시설 기준 (special permit modification or physical criteria for sidewalk cafes)
14-20. 개방형 노천카페 (unenclosed sidewalk cafe)		
14-30. 소규모 노천카페 (small sidewalk cafe)		
14-40. 노천카페 허용구역 (area eligibility for sidewalk cafe)		14-41. 특정 노천카페 유형이 허용되지 않는 입지/위치 (area eligibility for sidewalk cafes)
		14-42. 위요형 노천카페가 허용되지 않는 입지/위치 (locations where enclosed sidewalk cafe are not permitted)
		14-43. 소규모 노천카페만 허용되는 입지/위치 (locations where small sidewalk cafe are permitted)
		14-44. 특정 노천카페 유형 허용되는 특별 조닝 구역 (special zoning districts where certain sidewalk cafes are permitted)
		14-45. 특정 노천카페 유형 허용되는 스트리트 몰 지역 (street malls where certain sidewalk cafes are permitted)

출처: The City of New York(2017), Zoning Resolution, Article I, Chapter4. Sidewalk Cafe Regulations.

2) 법령제정 목적

뉴욕시 노천카페 규정에는 이 규정을 수립한 일반적 목적(14조 general purpose)이 규정되어 있다 (표 IV-2 참조). 이 목적 조항의 내용은 당해 도시에서 왜 보도상 노천카페를 허용하고, 이에 따른 공익과 사익을 어떻게 조화시키려 하는지에 대하여 천명되어 있다 (표 IV-3 참조). 즉, 옥외영업허용의 공공편익과 공해가 무엇인지를 나타내고 있다.

이 조항에 따르면, “적정위치에 노천카페를 설치함으로써 공중보건, 안전, 어메니티를 증진”시키는 것이 규칙제정의 목적이다. 이와 함께 세부 목적으로 열거된 사항을 보면 노천카페 허용을 통해 달성하려는 “공공 편익”과 허용에 따른 “부정적 외부효과”를 제어하기 위한 내용을 도출할 수 있다. 적극적으로 달성하고자 하는 공공편익으로는 “가로경관과 연계된 시각적 어메니티 증진,” “도시 전반의 근린 특성 유지 및 제고,” “토지 및 건물의 가치보존과 세수 확보”를 들고 있다. 보도상의 노천카페가 가로의 매력을 높여주고, 그것이 설치되는 지역의 장소성을 유지하고 높여주며, 결과적으로 토지 및 건물의 가치를 지켜주어 세수 확보로 이어진다는 인식이다.

표 IV-3. 뉴욕시 노천카페 규정 제정 목적

구 분	운영 시설	운영 기본 방향
뉴 욕	노천카페	<ul style="list-style-type: none"> • 적정 위치에 노천카페를 설치함으로써 공중 보건, 안전, 어메니티 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 노천카페에 인접한 보도상의 적절한 보행폭(adequate space for pedestrians) 확보 - 가로 경관과 연계된 시각적인 어메니티(visual amenities) 증진 - 도시 전반의 근린의 특성 유지 및 제고 - 노천카페를 위한 행정적인 절차의 간소화 및 집행 절차의 강조 - 바람직한 토지 이용을 통해 토지 및 건물 가치의 보존과 도시의 세수(revenue) 확보

출처: The City of New York(2017), Zoning Resolution, Article I, Chapter4. Sidewalk Cafe Regulations, 14-00. general purposes.

부정적 외부효과에 대한 인식으로는 “공중보건”, “안전” 및 “보행침해”를 들고 있다. 노천카페가 식음료를 제공하는 영업활동이기 때문에 식품위생차원의 공중보건 문제를 인식하고 있고, 보도상에 테이블과 의자 등 시설을 설치하고 영업을 하기 때문에 이에 따른 안전문제도 제기하고 있다. 그리고 보도에 설치되는 만큼 보도 본래의 기능인 보행자 통행을 방해할 수 있다는 점을 인식하여 “적정 보행폭 확보”를 규칙 제정의 주요한 목적으로 서술하고 있다.

3) 노천카페 시설 유형

뉴욕시는 노천카페를 형태에 따라 유형화하고 이를 토대로 허용위치, 시설 및 운영기준, 보도 점용료 산정을 연동시키고 있다. 따라서 노천카페의 시설유형은 뉴욕시의 노천카페 운영을 이해하기 위해 먼저 검토할 필요가 있다. <표 IV-4>에서 보듯이 뉴욕시는 노천카페를 총 세 가지 유형으로 구분하고 있다.²⁹⁾

위요형 노천카페(enclosed sidewalk cafe)는 고정된 벽체와 덮개 구조물이 보도상에 설치되는 형태로, 설치되는 구조물의 재료를 구체적으로 규정하고 있다.³⁰⁾ 비위요 노천카페(unenclosed sidewalk cafe)의 경우 음식점 전면 보도상의 외부 공간으로 이동식 테이블과 의자가 설치되어 있는 형태이다. 소규모 노천카페(small sidewalk cafe)의 경우 건물전면에 면하여 한 줄(a single row)로 테이블과 의자가 배치되는 형태의 시설 유형이다.

29) 관련 조항: NYC zoning resolution article I, Chapter 2, section 12-10, definitions; article I, Chapter 4

30) 위요형 노천카페는 레스토랑 전면 보도상에 위요된 공간으로 구성되어 있으며, 설치될 건물 전면 구조물 재료는 내화 플라스틱, 경량 금속 재질이어야 한다. (참고: Sidewalk Cafe Regulations, NYC)

표 IV-4. 뉴욕시 노천카페 유형

구 분	유형별 시설 특성
<p>유형 1 위요형 노천카페 (enclosed sidewalk cafe)</p> <p>레스토랑 전면 보도상에 위요된 공간으로 조성되는 형태</p>	
<p>유형 2 개방형 노천카페 (unenclosed sidewalk cafe)</p> <p>음식점 전면 보도상 외부 공간에 개방된 형태. 이동가능한 테이블과 의자가 설치.</p>	
<p>유형 3 소규모 노천카페 (small sidewalk cafe)</p> <p>소규모의 개방형 노천카페로 건물 옆에 한 줄로 테이블과 의자가 놓여있는 형태</p>	

사진 출처: 유형 1 - goo.gl/o6Sk8o, 유형 2, 3 - 연구자 촬영

4) 허용위치

뉴욕시 노천카페는 기본적으로 용도 지역제(zoning)에 기반하여 입지 기준을 설정하고 있다. 노천카페가 허용되는 지역은 밀도가 높은 주거지역(R10H district)³¹⁾, 상업 지역(commercial districts), 제조업 지역(manufacturing district), 역사 지구(historic districts), 랜드마크 건물 주변(designated landmark buildings)이다. 한편으로는 역사문화 자원과 함께 입지할 수 있는 규정을 두고 있다.³²⁾

노천카페 입지를 불허하고 있는 용도 지역은 C3 district³³⁾, 휴스턴 가(Houston street), M1-5A, M1-5B³⁴⁾이다. C3 district는 강변가와 저밀 주택가가 입지하여 있는 보행량이 미미한 상업지역이다. 휴스턴 가의 경우 차량 통행을 위주로 이용되는 광로(boulevard)에 해당한다. M1-5A, M1-5B지구는 공장 건물이 밀집한 지역의 용도 특성을 보이는 지역이다.

뉴욕시는 맨하탄(Manhattan), 브룩클린(Brooklyn), 브롱스(Bronx), 퀸즈(Queens), 스테이튼 아일랜드(Staten Island) 등 5개 구로 구분되어 있고, 각 구별로 설치 가능한 노천카페 유형이 분류되어 있다.³⁵⁾ 특히 노천카페 시설 유형별로 허용/불허 가로를 구분하고 있으면서 (표 IV-5 참조), 특별 조닝 구역의 경우 각 구역별로 설치 가능한 노천카페 시설 유형을 분류하고 있다 (표 IV-6 참조).

31) 뉴욕시에서 노천카페 설치가 가능한 유일한 주거지역인 R10 지역은 뉴욕시에서 가장 밀도가 높은 주거지이다. 동서남북의 주요 가로변과 미드타운 및 다운타운의 대부분에 R10 지역의 밀도가 허용된다. (참고: 배웅규 외 옮김, 2006, 뉴욕 조닝 핸드북, 서울연구원)

32) 역사지구나 랜드마크 건물 주변 노천카페 설치시 관련 보존 위원회의 추가 승인이 있어야, 설치 가능하다.

33) C3 district는 commercial 3 district을 의미한다. 뉴욕시 상업 지역은 C1-C4 Commercial Districts, C5-C8 Commercial Districts로 구분된다.

34) M1 district는 Manufacturing 1 district를 의미한다.

35) NYC zoning resolution article 1, Chapter 2 section12-10, definitions; article 1, Chapter 4, 14-40. area eligibility for sidewalk cafe.

뉴욕시의 노천카페 입지 특성은 보행량이 많고, 볼거리가 있는 가로 혹은 구역을 중심으로 노천카페가 설치되는 반면 (그림 IV-1 참조), 보행량이 상대적으로 적고, 볼거리가 적은 즉, 지역 이미지가 양호하지 않은 가로 혹은 구역에 대해서는 노천카페 설치의 이루어지고 있지 않은 것을 확인할 수 있다 (그림 IV-2 참조).

<표 IV-5>에서 브롱스와 스테이튼 아일랜드의 경우 노천카페 유형별 설치 허용 및 불허 가로가 지정되어 있지 않은 반면, <표 IV-6>의 브롱스 및 스테이튼 아일랜드 지역내 특별 조닝 구역의 경우 허용가능한 노천카페 시설 유형이 분류되어 있는 것을 보면 이를 보다 분명히 확인할 수 있다.

특별 지구 (Special Purpose District)

특별 지구(special purpose district)는 1967년 뉴욕시에서 처음 시작된 제도로 특정지역의 구체적인 도시설계 목표를 달성하기 위해 만들어진 조닝 기법이다. 기존의 용도지역제가 지니는 확실성을 극복하고, 도시계획 행정을 개선하기 위한 시도로 도입되었다. 특별 목적 지구에서는 명시된 지구에서의 경관 및 토지이용, 건물의 위치, 크기, 전면처리와 같은 특징을 지정하여 제어하며, 인센티브 조닝과 연동하여 운용된다.

대상 지구	지정 목적 및 특성	주요 제어 요소
Fifth Avenue	국제적 상점가 육성, 도심내 소매점 상가 및 주거기능 보호 (복합용도 장려)	1층 용도, 규모, 건축선, 공개공지
Theater district	극장 보존 및 유치 촉진	용도, 규모, 건축선, 보행자도로
Lincoln Square	문화, 예술적 특성 유지 및 민간개발촉진	1층 용도, 규모, 건축선, 공개공지
Little Italy district	이태리적 건축특성 유지	형태, 용도, 규모, 건축선
Lower Manhattan district	디자인 및 시각적 환경특성의 강화	건축선, 규모
Greenwich	보행환경 개선	건축선, 보행자도로, 공개공지

<참고 자료>

김지엽, 2014, 지역 맥락을 살리는 뉴욕시의 조닝(Zoning)체계 사례, 지역특성에 따른 맞춤형 용도지역제의 대안 모색을 위한 세미나, 대한국토도시계획학회.



그림 IV-1. 뉴욕시 특별구역인 리틀 이태리(Little Italy) (사진 출처: 연구자 촬영)



그림 IV-2. 뉴욕시 휴스턴 가(Houston street) (사진 출처: goo.gl/oPFhkX)

표 IV-5. 노천카페 타입별 허용/불허 가로 현황

구 분	노천카페 설치 불허	위요형 노천카페 설치 불허 가로	소규모 노천카페만 설치
해당 법령 규정	<ul style="list-style-type: none"> sidewalk cafe regulation 14-41 	<ul style="list-style-type: none"> sidewalk cafe regulation 14-42 	<ul style="list-style-type: none"> sidewalk cafe regulation 14-43
맨하탄 (Manhattan)	<ul style="list-style-type: none"> Bowery Street외 47개 가로 	<ul style="list-style-type: none"> Bleecker Street 외 1개 Street, 1개 Street Mall, 1개 Avenue 	<ul style="list-style-type: none"> Orchard Street 외 67개 가로
브룩클린 (Brooklyn)	<ul style="list-style-type: none"> 13th Avenue 외 2개 Street 	<ul style="list-style-type: none"> Fulton Street Mall 	-
퀸즈 (Queens)	<ul style="list-style-type: none"> 82nd Street외 1개 Street, 1개 Boulevard, 2개 Avenue 	<ul style="list-style-type: none"> Far Rockaway Beach 20th Street Mall 	<ul style="list-style-type: none"> Queens Boulevard 외 2개 Avenue
브롱스 (Bronx)	-	-	-
스테이튼 아일랜드 (Staten Island)	-	-	-

출처: NYC zoning resolution article 1, Chapter 2 section12-10, definitions; article 1, Chapter 4, 14-41, 14-42, 14-43.

주: 상세 가로명 리스트 현황은 <부록 5.> 참조

표 IV-6. 특별조닝 지구내 설치 가능한 노천카페 유형

구 분	가로명	노천카페 유형
맨하탄 (Manhattan)	125번가 지구 (125th Street District)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
	배터리 파트 시티 지구 (Battery Park City District)	모든 유형 설치 (all types)
	클린턴 지구 (Clinton District)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
	상업진흥 지구 2 (Enhanced Commercial District 2)	모든 유형 설치 (all types)
	상업진흥 지구 3 (Enhanced Commercial District 3)	모든 유형 설치 (all types)
	휴스턴 광장 지구 (Hudson Square District)	모든 유형 설치 (all types)
	상업제한 지구 (Limited Commercial District)	그리니치 가에는 비위요 카페만 설치 (unenclosed only on Greenwich Avenue)
	링컨 광장 지구 (Lincoln Square District)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
	리틀 이태리 지구 (Little Italy District)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
	로어 맨하탄 지구 (Lower Manhattan District)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
	맨하탄빌 용도 혼합 지구 (Manhattanville Mixed Use District)	개방형 카페만 설치 단, subdistrict B는 위요형 가능 (unenclosed only except that enclosed are permitted in Subdistrict B)
	역세권 지구 (Transit Land Use District)	모든 유형 설치 (all types)
	트라이베카 용도 혼합 지구 (Tribeca Mixed Use District)	모든 유형 설치 (all types)
브룩클린 (Brooklyn)	유엔 개발 지구 (United Nations Development District)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
	베이 리지 지구 (Bay Ridge District)	모든 유형 설치 (all types)
	코니 아일랜드 지구 (Coney Island District)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
	코니 아일랜드 용도 혼합 지구 (Coney Island Mixed Use District)	모든 유형 설치 (all types)
	다운타운 브룩클린 지구 (Downtown Brooklyn District)	모든 유형 설치 (all types)
	상업진흥지구1(Enhanced Commercial District 1)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
	상업진흥지구4(Enhanced Commercial District 4)	비위요 카페만 설치 (unenclosed only)
	용도 혼합 지구 8 (Mixed Use District 8)	모든 유형 설치 (all types)
	오션 파크웨이 지구 (Ocean Parkway District)	오션 파크웨이 제외하고 모든 유형 설치 (all types except on Ocean Parkway)
브롱스 (Bronx)	쉽헤드 베이 지구 (Sheepshead Bay District)	비위요 카페만 설치 (unenclosed only)
	시티 아일랜드 지구 (City Island District)	비위요 카페만 설치 (unenclosed only)
퀸즈 (Queens)	포레스트 힐 지구 (Forest Hills District)	비위요 카페만 설치. 단, 오스틴 가 제외 (unenclosed only, except Austin street)
	다운타운 자메이카 지구 (Downtown Jamaica District)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
	서던 헌터스 포인트 지구 (Southern Hunters Point District)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
	윌렛 포인트 지구 (Willetts Point District)	개방형 카페만 설치 (unenclosed only)
스테이튼 아일랜드 (Staten Island)	사우스 리치몬드 개발 지구 (South Richmond Development District)	모든 유형 설치 (all types)
	세인트 조지 지구 (St. George District)	모든 유형 설치 (all types)
	스테이플톤 워터프론트 지구 (Stapleton Waterfront District)	모든 유형 설치 (all types)

위요형 노천카페 설치가 불허되는 가로의 경우 보도 폭이 좁아서, 최소 보행폭 및 보행로 확보가 어려운 가로의 경우가 이에 해당하는 것을 확인할 수 있다 (표 IV-5, 그림 IV-3 참조).



그림 IV-3. 뉴욕시 블리커 가(Bleecker street): 위요형 노천카페 설치 불허 가로에 해당함
사진 출처: goo.gl/8nAEut

5) 시설 및 운영 기준

뉴욕시 노천카페 시설기준은 크게 공통기준과 시설 유형별 기준으로 나누어 상세하게 규정되어 있다. 이들 기준은 공공편익을 증진시키기 위한 것과 부정적 외부효과를 제어하기 위한 것으로 나누어 볼 수 있다.

(1) 공공편익 증진 요소

뉴욕시의 노천카페 조례의 총칙에 명시되었듯이 뉴욕시는 옥외영업을 허용하여 가로경관의 시각적인 어메니티를 증진시키고, 뉴욕시 전반의 장소적 특성을 유지하고 강화하는 것을 의도하고 있다. 그러므로 시설 및 운영기준에서는 이러한 공공편익을 달성하기 위한 시설기준이 마련되어 있다.

① 어닝 (awning)

먼저 건물에서 보도 공간위로 돌출하여 차양역할을 하는 어닝을 주요한 가로경관요소로 보고 공통준수 사항으로서 규정하고 있다. 어닝은 반드시 접이식(retractable)으로 설치되어야 하며, 허가받은 노천카페 경계부를 초과하지 못하도록 규정하고 있다. 이에 대해 예외를 인정받고자 하면 건축국(building department) 또는 랜드마크 보전 위원회(landmark preservation commission) 승인을 받도록 하고 있다. 그리고 어닝으로 설치되는 천막에 광고물 부착을 공통적으로 금지시키고 있다. 가로경관의 시각적인 어메니티를 증진시키기 위해 노천카페에 과도하게 어닝이 설치되는 것을 제한하는 것을 알 수 있다.

② 위요형 카페 (enclosed sidewalk cafe) 입지 및 시설 가이드라인

뉴욕시 노천카페 유형 중 위요형 카페는 다른 노천카페 시설 유형보다 설치규정이 보다 상세하나, 한편으로는 시설 입지가 보도 여건이 여유가 있으면 상업 지역, 제조업 지역에서는 대부분 허용해주고 있는 것으로 파악되고 있다. 이는 고정설치물인 위요형 카페가 가로경관의 일부로서 시각적 어메니티를 증진시키는데 기여하도록 의도된 것이라고 볼 수 있다.

시설 입지의 경우 ‘14.41. 특정 노천카페 유형이 허용되지 않는 입지/위치’, ‘14.42. 위요형 노천카페가 허용되지 않는 입지/위치’, ‘14.44. 노천카페가 허용되는 특별 조닝 구역’, ‘14.45. 노천카페가 허용되는 스트리트 몰

(street mall) 지역'을 제외한 모든 상업 지역과 제조업 지역에서 설치 당 규정을 준수할 경우 입지가 가능하다 (표 IV-2 참조). '14-13. 특별 변경 허용 및 물리적 시설 기준'의 내용을 보면 제안된 변경이 가로 및 근린의 특성을 좋은 방향으로 전반적으로 제고하는 경우 허용하도록 한다는 내용과 반대로 부작용을 일으킬 소지가 있을 경우 허용하지 않는다는 내용을 담고 있다. 디자인 변경 시에도 장애인 및 보행약자 접근성, 보행로 확보 기준은 유지되어야 함을 명시하고 있다.

이처럼 가로 경관과 밀접하게 관련되어 있는 시설 유형이기에 가로경관 향상의 측면에서 각별한 디자인적 규제가 가해진다. 먼저 위요형 카페는 바닥면으로부터 최대 12inch(30cm) 높이까지는 불투명 한 재료의 벽면(base wall) 설치가 가능하지만, 그 위의 벽체는 전체 벽의 최소 50% 이상 투명성(transparency)을 가지도록 규정되어 있다. 그리고 벽면에는 상호명을 제외하고는 벽면의 투과성을 방해하는 광고물(signage) 부착을 금지하고 있다. 또한 위요형 카페의 바닥은 인접한 보도로부터 7inch(약 18cm)이상의 단차(높이 차)가 발생하지 않도록 규정되어 있으며, 높이 차가 불가피할 경우 7inch 이상 단차에 대하여 도시계획위원회(city planning commission)의 승인을 받도록 하고 있다.

③ 노약자와 장애인 접근성

모든 유형의 노천카페에 대해서 노약자와 장애인의 접근성을 확보하도록 공통규정을 두고 있는 것도 가로의 공공성을 증진시키려는 의도로 볼 수 있다. 테라스 형태로 위요 또는 비위요 노천카페를 설치하는 경우 노약자와 장애자의 접근성을 위해 노천카페의 입구 폭을 최소 3feet(약 94cm) 이상으로 확보하도록 규정하고 있으며, 단차가 발생할 경우에는 미끄러지지 않는 램프(non-skid ramp)를 설치하도록 규정하고 있다.

(2) 부정적 외부효과 방지 요소

뉴욕시 노천카페는 대지경계선(property line)으로부터 연석(curb)³⁶⁾까지의 거리 즉, 보도 폭이 최소 12feet(약 3.6m)를 확보되는 여건에 한해 신청이 가능하다. 노천카페 시설 및 운영기준은 옥외영업허용으로 인한 부정적 외부효과를 방지하는데 집중하여 보다 자세히 규정되어 있다.

① 최소 보행폭

부정적 외부효과를 제어하기 위한 가이드라인의 대표적인 항목은 최소 보행폭의 규정이다. 보도상에 민간 옥외영업을 허용한 것인 만큼 보도의 공적 기능을 확보하고자 보행자가 지나다닐 수 있는 통행폭원(clear path)을 규제하고 있다.

가이드라인 규정상 최소 보행폭은 8feet(약 2.4m)로 규정되어 있다 (그림 IV-4 참조). 8feet는 국내 가로계획 기준에서 보았을 때 3명 기준의 보행폭인 2.25m(7.4feet)보다 약간 큰 폭에 해당하는 치수로 볼 수 있다.³⁷⁾ 이는 최소 보행폭을 여유있게 두어, 보행자 입장에서 불편함이 없으면서 쾌적한 보행환경이 유지될 수 있도록 하는 기준이라 볼 수 있다. 또한 노천카페가 설치되는 보도공간 안쪽에서는 소화전, 자전거 거치대, 신호등, 우편함, 벤치, 플랜터 등의 점용을 금지시키고 있다.

36) 연석(curb): 차도와 경계를 이루는 돌

37) 국내 도로 설계시 보행폭 기준은 1인 75cm, 2인 1.50m, 3인 2.25m, 4인 3m를 기준으로 한다.
(참고: 김대웅 외, 2005)

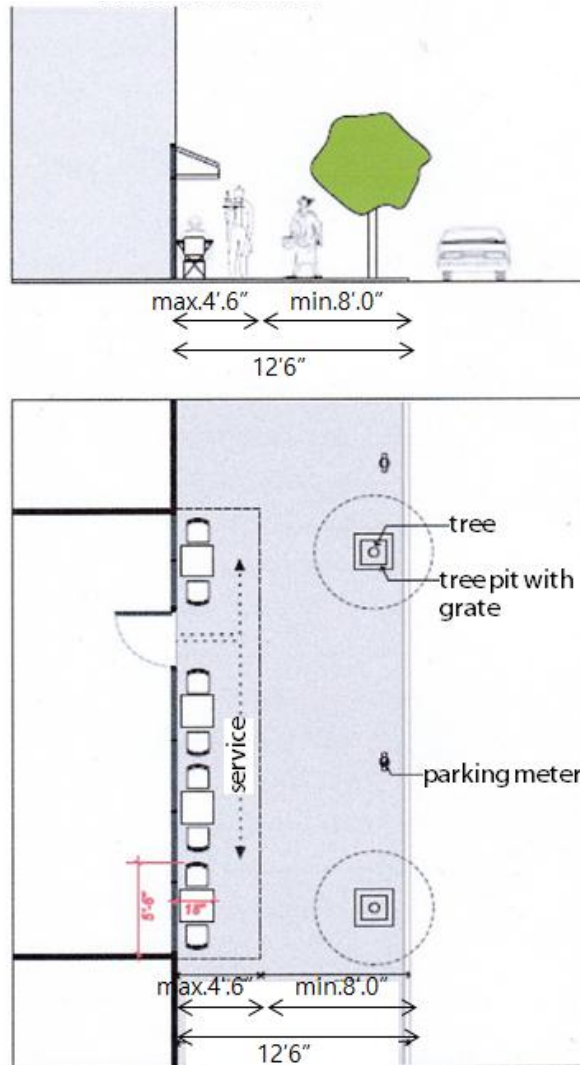


그림 IV-4. 노천카페 최소 보행폭 및 서비스 통로 기준
출처: NYC community board(2010)

② 서비스 통로 (service aisle)

보도에서 시민들의 보행권을 보장하기 위하여 뉴욕시는 최소 보행폭에 더하여 옥외영업의 서비스를 위한 통로를 규제한다. 모든 카페시설 유형에서 최소 3feet(약 91cm) 폭원의 웨이터 서비스 통로를 확보하도록 규정하고 있다. 이는 웨이터가 보도를 이용하여 서비스를 하지 못하게 하기 위한 것으로서, 반드시 서비스 통로(service aisle)를 통해 노천카페 손님들에게 서비스를 해야 한다.



그림 IV-5. 서비스 통로(service aisle) 예시
사진 출처: goo.gl/rxw3Fx

③ 영업공간 경계 (designated boundary)

보도의 통행기능을 담보하기 위하여 노천카페에서 운영되는 모든 것을 승인받은 카페공간 내에서만 가능하다. 특히 위요형 카페시설은 비상출구(fire exit door)를 제외하고는 어떠한 시설물(문, 창문, 벽)도 지정된 경계 바깥으

로 돌출될 수 없도록 규정하고 있다. 보도상에 난간 등 공간을 경계짓는 보도 점용시설물 설치의 일체 금지되어 있다.

④ 시설물의 위생과 안전

노천카페를 구성하는 옥외영업시설의 위생과 안전을 보장하기 위해 뉴욕시는 엄격한 승인절차를 두고 있다. 우선 모든 노천카페는 테이블, 의자, 난간(railing), 장식적 부속물(decorative accessories)을 포함한 모든 시설물의 설치를 소비자보호국(DCA)로부터 옥외영업 허가 시 승인받도록 하고 있다. 위요카페 시설 내부에 설치되는 테이블, 의자, 장식은 이동식이어야 하며, 내부에 설치되는 설비는 조명, 난방, 환경, 공기조절 장치 이외에는 위요카페 벽면 혹은 천장에 고정을 금지하고 있다. 또한 위요형 카페의 천장(ceiling)은 건축국의 안전진단을 받은 경우에 한해 설치가 가능하도록 하였고, 강화유리 혹은 불연 재료(incombustible materials)를 사용하도록 규정하고 있다. 휴대용 가스 히터(portable gas heater)는 위요형 카페시설에서만 허용되는데, 이는 건축국(department of buildings)과 소방국(fire department)에서 정기점검 및 승인을 받도록 되어 있다. 이용자의 안전과 위생에 관련된 모든 시설물에 대해서는 철저한 점검과 관리를 하고 있음을 볼 수 있다.

⑤ 쓰레기, 소음

보도 상의 옥외영업활동은 쓰레기, 냄새, 소음 등 부정적 외부효과를 유발할 수 있다. 뉴욕시 조례는 폐기물 처리/저장(refuse storage area)에 관한 규정을 두어 보도상에 쓰레기, 물건, 구조물 적치를 금지시키고 있다. 영업자들에게는 노천카페를 항상 청결하게 유지해야 한다는 의무 조항을 두고 있다.

노천카페 규정 '14-124. 음악 및 소음(music and noise amplification)에 관한 규정'에서는 카페내에서 나오는 음악과 연주를 포함하여 크고 불필요한

소음을 금지시키고 있다.

⑥ 노천카페의 영업시간

뉴욕시는 노천카페의 영업시간을 시설유형별로 구분하여 적용하고 있다. 공통적으로 주간시간에는 모두 영업을 가능하며, 비위요형 카페는 요일에 따라 자정이나 새벽 1시까지, 위요형 카페는 새벽 4시 까지 영업을 허용하고 있다. 이는 뉴요커의 일상생활과 밀접히 연계된 노천카페의 기능을 읽을 수 있다 (표 IV-7 참조).

표 IV-7. 노천카페 유형별 영업시간 (2016년 7월 기준)

노천카페 유형	영업 시간
위요형 노천카페 (enclosed sidewalk cafe)	월-토: 오전 8시 - 다음날 새벽 4시 일요일: 오전 10시 - 월요일 새벽 4시
개방형 노천카페(unenclosed cafe), 소규모 노천카페(small unenclosed sidewalk cafe)	알: 오전 10시 - 자정 월-목: 오전 8시 - 자정 금: 오전 8시 - 토요일 새벽 1시 토: 오전 8시 - 일요일 새벽 1시

6) 도로점용료

뉴욕시는 보도에 설치하는 노천카페에 대해 보도 점용허가 수수료(consent fee)를 부과하고 있다. 이는 한국의 도로점용료 징수 방식이라 할 수 있다. 노천카페에 대한 보도점용료는 노천카페가 설치되는 시설 유형과 노천카페가 입지하는 위치에 따라 점용료를 차등화하고 있다. 노천카페 입지 차원에서는 Zone1, Zone2로 나누어 부과하고 있다 (표 IV-8, 그림 IV-6 참조). 70ft²(6.5 m²)이하는 동일하게 부과되고, 최대 면적 500ft²(46.5m²)까지, 1ft² 증가마다 비용은 증액된다. 허용 수수료는 상대적으로 유연성 있게 부과되는 편이다. 예를 들어, 해당 카페 영업장 전면이 보도 공사중일 경우 50% 삭감된다.

Zone1, 2의 위치로 보아, 점용료는 지가와 임대료에 따라 구분하여, 이에 따라 차등화되어 부과되는 것을 확인할 수 있다. Zone1은 월가(Wall street)가 있는 금융업무 지구(financial district), 소호 지구(Soho)가 있는 로어 맨하탄(Lower Manhattan)에서부터 96번가 사이로 지가와 임대료가 상대적으로 높은 지역이다. Zone2는 맨하탄 96번가에서 북부 나머지 가로 구역, 브룩클린(Brooklyn), 퀸즈(Queens), 스테이튼 아일랜드(Staten Island) 지역이다. 이 지역은 Zone1에 비하여 주거용도와 근린상업용도가 우세한 지역으로 지가와 임대료가 상대적으로 낮은 지역이다 (그림 IV-7, 8 참조).

시설 유형면에서는 위요 노천카페의 점용료가 비위요 및 소규모 노천 카페의 그것보다 높게 부과되고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 위요 노천카페의 경우 증축 형태의 건물전면의 옥외영업 면적 확대에 계절에 상관없이 운영되는 특성이 있다. 따라서, 옥외영업 매출이 외기에 노출된 비위요 카페보다 점용료가 높게 부과된다고 볼 수 있다 (표 IV-9, 10참조).

표 IV-8. 뉴욕시 노천카페 점용료 존 (fee zone)

구 분	점용료 존별 해당 위치
Zone 1	로어 맨하탄 ~ 96번가 사이 (Manhattan-Southern tip to 96th street)
Zone 2	맨하탄 96번가~ 맨하탄 북부 나머지 가로 구역, 브룩클린, 퀸즈, 스테이튼 아일랜드 지역 (Manhattan-North of 96th Street, All of Brooklyn, Queens and Staten Island)

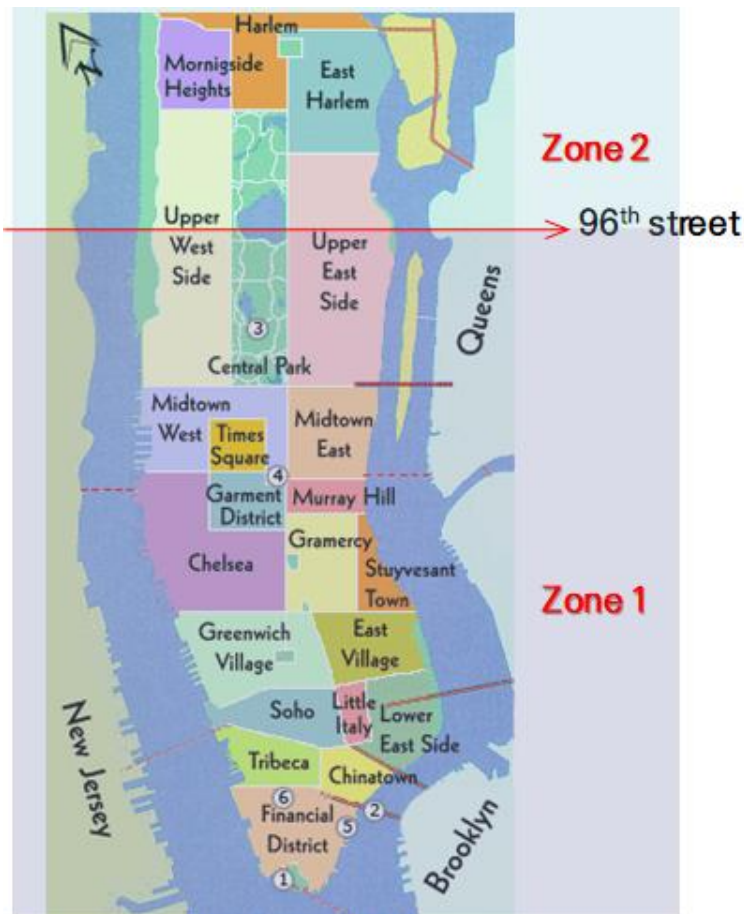


그림 IV-6. 점용료 존별 위치

사진 출처: <https://www.nyctourist.com/map1.htm>

표 IV-9. 개방형 카페 및 소규모 노천카페 존별 점용료 (2017년 기준)

비위요 및 비위요 소규모 노천카페 존별 점용료							
Zone 1				Zone 2			
면적(ft ²)	점용료	면적(ft ²)	점용료	면적(ft ²)	점용료	면적(ft ²)	점용료
≤ 70	\$2,526.57	290	\$11,211.64	≤ 70	\$1,894.92	290	\$8,408.73
80	\$2,921.34	300	\$11,606.41	80	\$2,191.01	300	\$8,704.81
90	\$3,316.12	310	\$12,001.19	90	\$2,487.09	310	\$9,000.89
100	\$3,710.89	320	\$12,395.97	100	\$2,783.17	320	\$9,296.97
110	\$4,105.67	330	\$12,790.74	110	\$3,079.25	330	\$9,593.06
120	\$4,500.45	340	\$13,185.52	120	\$3,375.33	340	\$9,889.14
130	\$4,895.22	350	\$13,580.29	130	\$3,671.42	350	\$10,185.22
140	\$5,290.00	360	\$13,975.07	140	\$3,967.50	360	\$10,481.30
150	\$5,684.77	370	\$14,369.85	150	\$4,263.58	370	\$10,777.38
160	\$6,079.55	380	\$14,764.62	160	\$4,559.66	380	\$11,073.47
170	\$6,474.33	390	\$15,159.40	170	\$4,855.74	390	\$11,369.55
180	\$6,869.10	400	\$15,554.17	180	\$5,151.83	400	\$11,665.63
190	\$7,263.88	410	\$15,948.95	190	\$5,447.91	410	\$11,961.71
200	\$7,658.65	420	\$16,343.73	200	\$5,743.99	420	\$12,257.79
210	\$8,053.43	430	\$16,738.50	210	\$6,040.07	430	\$12,553.88
220	\$8,448.21	440	\$17,133.28	220	\$6,336.15	440	\$12,849.96
230	\$8,842.98	450	\$17,528.05	230	\$6,632.24	450	\$13,146.04
240	\$9,237.76	460	\$17,922.83	240	\$6,928.32	460	\$13,442.12
250	\$9,632.53	470	\$18,317.61	250	\$7,224.40	470	\$13,738.20
260	\$10,027.31	480	\$18,712.38	260	\$7,520.48	480	\$14,034.29
270	\$10,422.09	490	\$19,107.16	270	\$7,816.56	490	\$14,330.37
280	\$10,816.86	500	\$19,501.93	280	\$8,112.65	500	\$14,626.45

출처: 뉴욕시 소비자국 담당자 제공

표 IV-10. 위요형 노천카페 존별 점용료 (2017년 기준)

위요 노천카페 존별 점용료							
Zone 1				Zone 2			
면적(ft ²)	점용료	면적(ft ²)	점용료	면적(ft ²)	점용료	면적(ft ²)	점용료
≤ 70	\$5,053.13	290	\$13,738.20	≤ 70	\$3,789.85	290	\$10,303.65
80	\$5,447.91	300	\$14,132.98	80	\$4,085.93	300	\$10,599.74
90	\$5,842.68	310	\$14,527.76	90	\$4,382.01	310	\$10,895.82
100	\$6,237.46	320	\$14,922.53	100	\$4,678.10	320	\$11,191.90
110	\$6,632.24	330	\$15,317.31	110	\$4,974.18	330	\$11,487.98
120	\$7,027.01	340	\$15,712.08	120	\$5,270.26	340	\$11,784.06
130	\$7,421.79	350	\$16,106.86	130	\$5,566.34	350	\$12,080.15
140	\$7,816.56	360	\$16,501.64	140	\$5,862.42	360	\$12,376.23
150	\$8,211.34	370	\$16,896.41	150	\$6,158.51	370	\$12,672.31
160	\$8,606.12	380	\$17,291.19	160	\$6,454.59	380	\$12,968.39
170	\$9,000.89	390	\$17,685.96	170	\$6,750.67	390	\$13,264.47
180	\$9,395.67	400	\$18,080.74	180	\$7,046.75	400	\$18,080.74
190	\$9,790.44	410	\$18,475.52	190	\$7,342.83	410	\$18,475.52
200	\$10,185.22	420	\$18,870.29	200	\$7,638.92	420	\$18,870.29
210	\$10,580.00	430	\$19,265.07	210	\$7,935.00	430	\$19,265.07
220	\$10,974.77	440	\$19,659.84	220	\$8,231.08	440	\$19,659.84
230	\$11,369.55	450	\$20,054.62	230	\$8,527.16	450	\$20,054.62
240	\$11,764.32	460	\$20,449.40	240	\$8,823.24	460	\$20,449.40
250	\$12,159.10	470	\$20,844.17	250	\$9,119.33	470	\$20,844.17
260	\$12,553.88	480	\$21,238.95	260	\$9,415.41	480	\$21,238.95
270	\$12,948.65	490	\$21,633.72	270	\$9,711.49	490	\$21,633.72
280	\$13,343.43	500	\$22,028.50	280	\$10,007.57	500	\$22,028.50

출처: 뉴욕시 소비자국 담당자 제공



그림 IV-7. Zone 1에 해당하는 금융업무 지구내 입지한 펄 가(Pearl street) 노천카페
사진 출처: 연구자 촬영



그림 IV-8. Zone 2에 해당하는 브룩클린(Brooklyn) 시내 딘 가(Dean street) 노천카페
사진 출처: 연구자 촬영

3. 파리지 옥외영업 법·제도 및 운영방식

유럽 도시를 중심으로 나타나기 시작한 노천카페는 그 기능이 유럽인들의 일상 공간의 일부로 자리잡아 왔다. 유럽 도시의 경우 커피 솥은 뉴스를 접하는 임시적인 가판대(kiosk) 기능을 하는 시설로 출발하여, 노천카페도 이의 역할을 하는 공공 장소로 유럽 전역에 확산되었다(Grafe et al, 2007). 특히, 프랑스 문화 및 지성의 산실인 ‘살롱(salon)’에서 문인과 귀족들이 술을 마시면서 식사를 하고, 책을 읽고, 공연을 즐기고 하는 내부지향적이고, 폐쇄적 공간에서 ‘카페’라는 보다 친근하고, 부담없는 시민들의 장소로의 확대로 이어져 왔다.³⁸⁾ 공간적 기능면에서는 살롱처럼 여전히 집과 직장 이외의 일상적 문화 및 여가생활 공간의 일부로써 그 기능이 지속되고 있다. 파리에서는 노천카페(sidewalk cafe)를 테라스(terrasses)라고 부르는데, 파리에서 노천카페는 일상 생활의 일부로 개인적 업무를 비롯한 사람들의 만남의 장소이자, 맑은 날씨를 즐기며 재충전(refreshment)을 하는 장소로써 기능하고 있다.³⁹⁾ 이러한 특성으로 인해 특정 공간에 집중하여 있기 보다는 토지이용 특성상 저층 산업, 중층의 업무·주거의 복합용도로써 도시 전반에 확산되어 운영되는 경향이 강하다. 이러한 영향으로 토지용도 특성보다는 도로의 특성(도로 폭, 차량 통행량, 보행량)에 따라 시설 운영 기준이 마련되고 있다.

38) 참고 자료: 전북일보 (2012.10.17.), 프랑스 파리 ‘카페문화’ - 커피가 빚어낸 문학·예술·철학의 숙성.

39) 참고 자료: New York Times (1964.07.05), Need for a Sidewalk Cafe Society.

1) 근거법령

파리시 노천카페는 1990년에 시 조례(arrêté municipal)로써 제정된 ‘매대 및 테라스 규정(règlement etalages et terrasses)’에 법적 근거를 두고 있다. 이 규정은 2013년까지 지속적으로 개정되어 왔다.⁴⁰⁾ 매대 및 테라스 규정은 공공소유 보도상의 노천카페를 대상으로 하기 때문에, 그것의 상위법인 공공기관 재산법(code général de la propriété des personnes publiques)⁴¹⁾, 지자체 관련 법령과 조례(code général des collectivités territoriales), 도로법(code de la voirie routière)에 기반하고 있다. 이는 매대 및 테라스 규정이 공공소유공간 차원에서, 광역 차원의 지자체 조례와 맞물려, 파리시 도로 특성과 긴밀히 연동되어 수립되어 있음을 의미한다.

매대 및 테라스 규정은 보도상에 ‘매대’와 ‘테라스’를 허용하는 규정인데, 매대는 보도에 면한 상점에서 상품진열을 보도상에 허용하는 것이고, 본 연구의 대상인 노천카페는 ‘테라스(terrasse)’이다. ‘매대 및 테라스 조례’의 규정의 조항은 1) 규정 일반, 2) 시설 유형별 규정, 3) 특별 구역에 대한 규정으로 구성되어 있다 (표 IV-11 참조). 특히, 파리 매대 및 테라스 규정은 시설에 대한 정의와, 설치 방식에 관한 내용이 개별적인 조항으로써 매우 상세하게 규정되어 있다. 파리시는 해당 규정에 관한 사항을 그래픽화하여, 일반인들이 이해할 수 있는 문서로도 같이 제공하고 있다.

40) 파리시 고시·공고에 매대 및 테라스 규정에 대한 일부 개정에 관한 고시가 2013년이 가장 최근으로 확인됨.

41) 공공기관재산법(code général de la propriété des personnes publiques, General Code of ownership of public entities): 공공 기관을 비롯한 주(state), 지방, 지방 조직에 속한 재화와 권리(goods and right), 동산, 부동산에 적용되는 법. 국내 국유재산법의 위상과 유사하다.

표 IV-11. 파리 매대 및 테라스 규정 조항의 구성

Titre I. 총 칙 (dispositions générale applicables atoutes installations)	
Titre II. 시설 유형별 규정(dispositions particulieres applicables aux different dispositifs)	
Chaptire 1. 매대 및 노상 매대 (etalages et contre-etalages)	1.1 정의 (définitions) 1.2 설치 위치 (caractéristiques des implantations) 1.3 설치 상태 (qualité des installations) 1.4 승인 유효 기간 (durée de validation de l'autorisation)
Chaptire 2. 위요형 테라스 (terrasses fermées)	2.1 정의 (définitions) 2.2 시설 특징 (caractéristiques des terrasses fermées) 2.3 시설 상태 (qualité des terrasses fermées) 2.4 신청서 (complément au dossier de demande d'autorisation)
Chaptire 3. 개방형 테라스 (terrasses ouvertes)	3.1 정의 (définitions) 3.2 시설 특징 (caractéristiques des terrasses ouvertes) 3.3 시설 상태 (qualité des terrasses ouvertes)
Chaptire 4. 노상 테라스 (contre-terrasses)	4.1 정의 (définitions) 4.2 시설 특징 (caractéristiques des contre-terrasses) 4.3 시설 상태 (qualité des contre-terrasses) 4.4 금지 (interdictions) 4.5 허가 유효기간 (durée de validation de l'autorisation)
Chaptire 5. 추가 허용 가능한 점용 시설 (autres dispositifs d'occupation pouvant être autorisés)	5.1 약세사리 (commerces accessoires) 5.2 회전문 (tambours d'entrée) 5.3 스크린 (ecrans) 5.4 플랜터 (jardinières) 5.5 바닥 (planchers mobiles) 5.6 티켓 박스, 자판기 (distributeurs de tickets de cinéma)
Titre III. 특별 구역 규정 (dispositions localisees particulieres)	
DP1. 렌느 거리 (charte locale rue de Rennes) DP2. 몽또게이, 뷔띠 까로 거리 (charte locale rues Montorgueil et des Petits-Carreaux) DP3. 생 드니 거리 (charte locale rue Saint-Denis)	

출처: Mairie De Paris(2011), règlement etalage et terrasses.

2) 법령제정 목적

파리 ‘매대 및 테라스 규정’ 중 총칙은 이 조례의 수립 목적을 규정하고 있는데, 여기서 파리가 옥외영업을 허용하는 목적(공공편익)과 이에 따른 문제(부정적 외부효과)를 어떻게 인식하는가를 파악할 수 있다 (표 IV-12 참조). 우선 파리는 보도 상에 상품을 내놓고 노천카페를 설치하는 것을 소극적으로 허용하는 것이 아니라, 파리시 도시경관의 상징으로 보고 적극적으로 규정하고 있다는 것을 알 수 있다. 가로의 카페, 레스토랑, 점포로 인해 보도에서 보행활동이 일어나고, 다양한 보행자들의 행위를 통해 파리의 독특한 도시경관이 만들어 진다는 점을 인식하고 노천카페를 적극적으로 받아들이는 입장이다. 즉, 가로경관의 형성이 파리시의 노천카페 허용의 주요한 목적이라고 볼 수 있다. 이러한 취지에서 옥외카페를 허용하면서, 보행약자에 대한 배려 등 공공영역에서 확보되어야 할 환경수준을 담보위해 구체적인 설치규정을 두고 있다. 이는 다양한 이용자의 욕구를 충족시키고 상인들의 영업이익간 조화를 이루는 방향으로 제정되어 있다.

표 IV-12. 파리 매대 및 테라스 규정 수립 목적

구 분	운영 시설	운영 기본 방향
파 리	매대 및 테라스	<ul style="list-style-type: none"> • 매대와 테라스는 파리 도시경관의 상징 <ul style="list-style-type: none"> - 파리시 공공 영역으로서 설치 규정 구체화 • 다양한 이용자(공공)와 상인들의 영업 이익간 조화 <ul style="list-style-type: none"> - 공공 공간의 다양한 사용, 보행 약자들에 대한 배려, 지속가능한 개발에의 요구 충족 • 보도에서 공존하는 다양한 행위자들을 통한 파리시 가로 경관 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 카페, 레스토랑, 샵, 리버사이드 공간에서 보도에서 공존하는 보행자들의 행위를 통해 가로 경관 형성

출처: Marie de Paris(2011), concevoir et gerer son installation.

3) 노천카페 시설 유형

파리시 매대 및 테라스 조례 제2편 1~3장(règlement etalage et terrasses Titre II, Chapitre I ~ III)에는 매대와 테라스 시설 유형별 정의와 설치 규정을 명시하고 있다 (표 IV-13, 14 참조). 매대(etalage)는 점포 내에서 판매하는 제품들을 상점 전면 도로부를 점용하여 진열 및 설치하는 것으로서 본 연구의 대상인 노천카페는 아니며, 노천카페에 해당하는 테라스(terrasses)는 다음과 같이 유형화하고 있다.

위요형 테라스(terrasse fermée)는 상점 전면에 유리 구조 시설물로 공간을 확장하여, 전면을 증축한 형태의 영업 공간(enclosed terrace) 형태를 의미한다. 이러한 형태는 사계절 영업이 가능하고, 보통 규모가 큰 레스토랑과 카페에서 설치되는 물리적 유형이다. 뉴욕시의 위요형 카페 (enclosed sidewalk cafe)와 유사한 형태로 볼 수 있다.




개방형 테라스(terrasse ouverte)는 점포 혹은 위요형 테라스(terrasse fermée) 외에 추가적으로 전면에 도로를 점용하여 설치하는 테라스 형태를 의미한다. 극장이나 박물관 내의 공지에서도 설치되는 형태로서 대기에 노출되어 점포 앞 보도상에 테이블과 의자가 설치되는 형태이다. 뉴욕시의 개방형 노천카페(unenclosed sidewalk cafe)와 소규모 노천카페(small sidewalk cafe) 유형을 포함하는 개념으로 볼 수 있다.

노상 테라스(contre-terrasse)는 상점 전면에 연속되지 않게 도로상 공지(open space)에 점용하여 설치되는 테라스 형태를 의미한다. 즉 오픈 테라스의 형태이지만 보도상의 시설물을 상점에 면해 설치하지 않고 상점전면에서 떨어뜨려 도로에 면한 부분에 설치하는 유형이다.

표 IV-13. 파리지 매대 및 테라스 유형

구 분	시설 유형	
매대 (etalage)	유형 1	매대 (etalage)
	유형 2	노상 매대 (contre-etalage)
테라스 (terrasse)	유형 3	위요형 테라스 (terrasse fermee)
	유형 4	개방형 테라스 (terrasse ouverte)
	유형 5	노상 테라스 (contre-terrasse)

표 IV-14. 테라스 카페 유형

구 분	유형별 시설 특성
위요형 테라스 (terrasse fermee)	
개방형 테라스 (terrasse ouverte)	
노상 테라스 (contre-terrasse)	

4) 허용위치

용도지역(zoning)을 기반으로 지역별로 특정가로를 대상으로 허용 및 불허 위치를 지정하는 뉴욕시와는 달리 파리에서는 기본적으로 매대 및 테라스 입지는 도시 전역에 걸쳐 적용된다.⁴²⁾ 매대 및 테라스를 설치할 때 최소보행폭 1.6m가 확보되는 곳에서는 전반적으로 허용된다.

파리시는 상징성이 큰 대표적인 가로를 선정하여 공통적으로 적용되는 규정에 더하여 가로의 특성을 고려하여 해당가로에만 적용되는 매대 및 테라스 설치 가이드라인을 제시하고 있다(표 IV-15 참조). 샹제리제 거리의 경우 테라스 용도로 확보되는 폭이 5m를 넘지 않도록 규정하고 있고, 렌느 거리의 경우 즐겁고 천천히 걷는 보행을 권장하기 위하여 상점 전면으로부터 2m 폭원을 의무적으로 확보하도록 하고 있다. 몽또게이 거리와 뽀띠 까로 거리의 거리도 최소 보도폭 확보 외에 최소 1m 폭원을 추가적으로 확보하는 규정을 두고 있다. 생 드니 거리의 경우 상점 전면 어닝 천막의 높이를 최대 1.3m로 제한하는 규정을 추가적으로 적용하고 있다. 모두 이들 가로가 제공하는 공공편익을 높이기 위한 규정이라고 할 수 있다.

표 IV-15. 파리시 매대 및 테라스 규정이 추가적으로 별도 적용되는 거리

거리명	법적 규정사항
샹제리제 거리 (avenue des Champs-Élysées)	Title I, DG11.2
렌느 거리 (rue de Rennes)	Title III, DP1
몽또게이 거리와 뽀띠 까로 거리 (rues Montorgueil et de Petit-Carreau)	Title III, DP2
생 드니 거리 (rue Saint-Denis)	Title III, DP3

출처: Marie de Paris(2011), règlement étalage et terrasses.

42) 근거법령: règlement municipal ville de paris



그림 IV-9. 파리시 렌느 거리(rue Rennes)

사진 출처: <https://www.flickr.com/photos/meteorrry/7601074552>



그림 IV-10. 파리시 몽또게이 거리(rues Montorgueil)

사진 출처: goo.gl/5KFk7



그림 IV-11. 파리시 생 드니거리(rue Saint-Denis)

사진 출처: goo.gl/q3LTK1

5) 시설 및 운영 기준

파리시의 매대 및 테라스 규정은 공공 편익을 증진시키고 부정적 외부효과를 방지하기 위한 상세한 시설 및 운영기준을 제시하고 있다. ‘테라스(terrasses)’로 불리는 노천카페를 파리시의 도시경관을 특징짓는 문화적 상징물로 인식하기 때문에 공통적으로 적용되거나 시설유형별로 적용되는 구체적인 디자인 가이드라인과 엄격한 규제사항을 담고 있다.

(1) 공공편익 증진 요소

‘매대 및 테라스 규정’ 제정 목적이 나타나듯이 노천카페는 파리 도시경관뿐만 아니라 파리 가로의 상징성을 구현하는 자원으로 인식된다. 파리의 가로 경관은 보도에서 공존하는 다양한 행위자를 통해 형성되며, 테라스(노천카페)는 이에 기여하는 공공성을 가진다고 본다. 이러한 장소적 특성을 유지하고 강화

하기 위해 상세한 디자인 원칙과 가이드라인이 제시되고 있다.

① 심미적 고려 의무화

매대 및 테라스의 설치에는 심미적 측면의 고려를 의무화하고 있다. 매대와 테라스는 가로 경관의 질에 기여를 해야하며, 옥외영업시설의 구성은 도시적 맥락과 조화를 이루어야한다고 규정하고 있다. 영업장의 공간관리에 있어 이용자의 편안함, 장소의 매력을 제고하도록 규정하면서, 공공 공간 및 역사건축물 주변의 환경과 조화되어야 함을 강조한다. 그리고 옥외영업시설물이 파리의 건축유산을 훼손하지 않도록 하기 위해 건축물의 몰딩이나 코니스, 콘솔 등을 덮어서 배치되어서는 안된다는 규정도 포함되어 있다. 이들 담보하기 위해 담당 부서는 미적인 외관을 훼손시키거나 도시 경관과 어울리지 않게 도드라지는 시설물 운영이 될 경우 시설 운영을 철회하거나 거절 할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 바깥에 카펫 등을 설치하는 행위와 창문 등의 시설에 광고물 부착 행위는 금지하고 있다.

② 색채, 재료, 시설

위와 같은 심미적 고려의 연장으로 색채, 재료, 시설, 유리 칸막이에 대해서도 디자인 원칙이 의무사항으로 제시되어 있다. 매대 및 테라스 시설의 색채는 주변 건축물 색채와 어울려 전반적인 일관성을 유지하도록 규정하고, 재료는 높은 품질의 재료(나무, 금속, 주철 등) 사용이 권장된다. 의자, 테이블 등 노천카페 시설물은 색상과 재료면에서 전반적인 통일성을 이루도록 규정되어 있다. 위요형 테라스에서 사용되는 유리칸막이(vitrages)는 무반사이면서 경량 재료 사용할 것과 폴딩 도어는 건물전면에서 지면으로 내리거나, 접을 수 있는 형태여야 하고, 견고하고, 유리로 설치되어야 한다고 규정하고 있다. 이들 모두 미적으로 만족스러워야 한다는 점을 규정하고 있어서 상세한 디자인적 고려를 보이고 있다. 오픈 테라스 유형의 경우 겨울철에 영업공간에 천막을 치는 것도 심미적 이유로 금지되고 있다 (그림 IV-12, 13 참조).

플랜터는 목재, 금속, 주철, 테라코타, 아연 등 고급스러운(noble) 재료로 사용되어야 한다고 규정하면서, 직사각형이나 정사각형형태와 건물 전면 벽쪽으로 해서 일렬로 배치할 것을 권장하고 있다. 그렇게 함으로써, 테라스가 보이고 보도로부터 격리되지 않은 느낌을 받을 수 있다는 이유도 제시되어 있다 (그림 IV-14, 15 참조).



그림 IV-12. 테라스 공간 방수포, 카펫 설치 금지

출처: Marie de Paris(2011), concevoir et gerer son installation.



그림 IV-13. 겨울기간 중 테라스 공간 천막사용 금지

출처: Marie de Paris(2011), concevoir et gerer son installation.

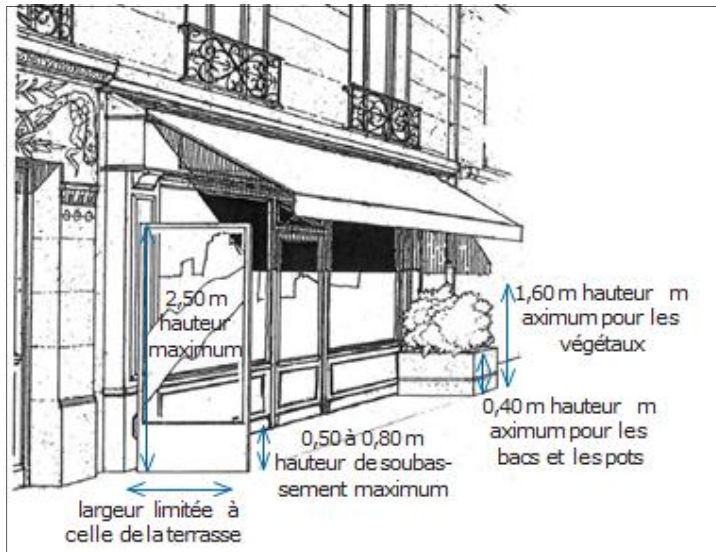


그림 IV-14. 위요 테라스 유리칸막이 및 플랜터 설치 규정

출처: Marie de Paris(2011), concevoir et gerer son installation.

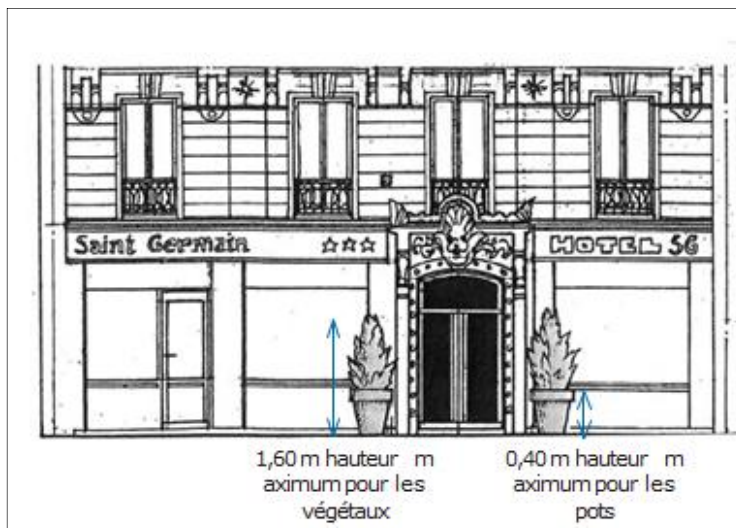


그림 IV-15. 플랜터 설치 규정

출처: Marie de Paris(2011), concevoir et gerer son installation.

③ 장애인 및 보행약자 접근성

매대 및 테라스 규정은 가로공간의 공공성 확보를 위해 장애인 및 보행약자를 특별히 배려하고 있다. 휠체어를 탄 사람들은 테라스에서 충분한 공간을 찾기가 어렵다는 점을 고려하여 테라스 상에서는 휠체어가 움직일 수 있는 일정 면적($1.30\text{m} \times 0.8\text{m}$)의 공간을 확보하도록 규정하였고, 시설입구의 2cm 단차도 휠체어인 사람에게는 매우 힘들다고 보고, 램프는 4%로 미만으로 설치하고 접이식 계단 설치하도록 규정하고 있다 (그림 IV-16 참조).

또한 시각장애인이 매대나 테라스 시설을 감지할 수 있도록 사이드 스크린이나 플랜터로 매대나 테라스 경계를 감지할 수 있도록 설치규정을 둔다. 같은 고려에서 테라스의 창문이나 사이드 스크린에 색상을 표시하고, 지팡이로 쉽게 감지될 수 있는 시설물 설치하도록 했다. 노천카페의 코너 부분은 다칠 위험이 있으므로 부드러운 재료나 둥글게 마감하도록 규정했다.

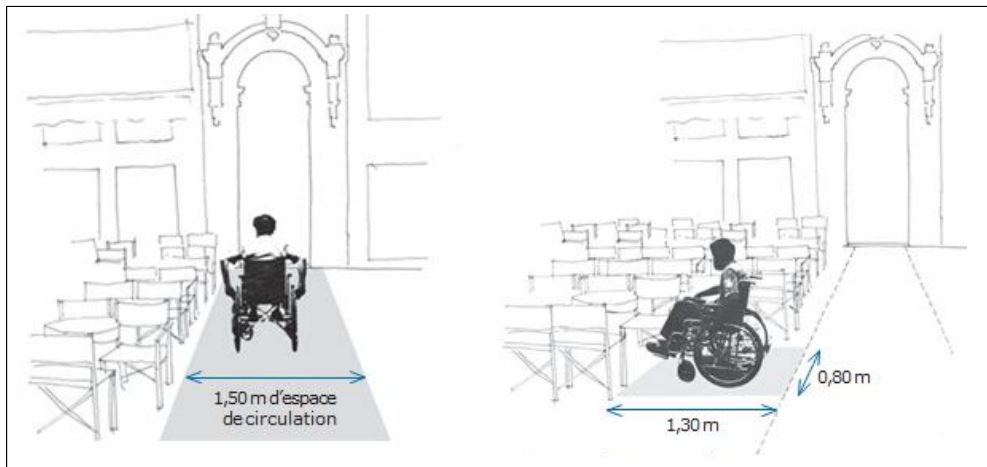


그림 IV-16. 휠체어 이용자 공간 확보 사항

출처: Marie de Paris(2011), concevoir et gerer son installation.

(2) 부정적 외부효과 규제 요소

① 옥외영업 시설물 설치

보도 상에 옥외영업을 허용하는 것인 만큼 보도 본래의 기능인 보행통행을 확보하기 위해 테라스 시설 설치 및 최소 보행폭 기준을 제시하여 엄격하게 규정되어 있다. 테라스는 상점 전면부 길이 만큼만 확장이 가능하며 이를 초과할 수 없다. 테라스는 보도의 폭에 따라 0.6m이상으로 할 수 있고, 건물전면 벽에 붙여 설치할 수도 있고, 건물에서 떨어져 보도의 연석 쪽으로 붙여 설치할 수도 있다. 보도의 통행기능을 확보하기 위하여 보도상에 좌판(바닥에 천을 깔고 물건을 파는 행위) 영업행위를 금지하고 있으며, 이젤(최대 1m), 스탠딩 메뉴(최대 1.6m) 같은 입간판은 허가받은 테라스 공간 범위 내에서만 설치가 가능도록 규정하고 있다 (그림 IV-17 참조).

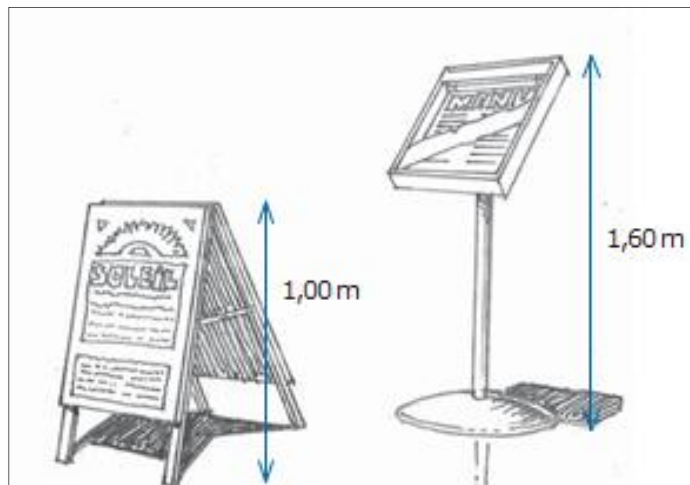


그림 IV-17. 이젤, 스탠딩 메뉴판 설치 기준

출처: Marie de Paris(2011), concevoir et gerer son installation.

② 보행통행로

부정적 외부효과를 제어하기 위한 가이드라인의 대표적인 항목은 최소 보행 폭의 규정이다. 보도상에 민간 옥외영업을 허용한 것인 만큼 보도의 공적 기능을 확보하고자 보행자가 다닐 수 있는 통행폭원을 규제하고 있다. 노천카페는 매대와 테라스의 설치방식에 따라 최소 보행폭 기준을 충족시켜야 한다. 매대와 테라스를 보도의 한쪽에만 설치하는 경우에는 최소 보행폭 1.6m를 필수적으로 확보해야 한다 (그림 IV-18 참조). 그러나, 매대와 테라스를 양쪽으로 설치하는 경우 그 사이를 보행자가 통행하게 되는데, 이 경우 최소 보행폭은 1.80m이다 (그림 IV-19 참조).

이 기준은 국내 보행폭 기준으로 보았을 때 2명 기준에 대한 수치인 1.50m 보다 30cm 정도 큰 수치로, 최소 2인이 교행하는 적정 폭을 유지한다고 볼 수 있다. 이는 파리 도로 특성상 대부분의 도로 폭이 국내 도로와 같이 협소한 여건이지만, 테라스와 매대가 설치되는 경우에는 보도 폭이 일정 폭 이상 확보되는 경우에만 설치되고 있으며, 아무리 좁은 도로라 하더라도, 최소 2인이 교차해서 지나갈 수 있는 여유를 의무적으로 확보하는 규정을 둔 것은 적절한 보행 환경 수준을 지속적으로 유지하려는 목적이라고 할 수 있다. 도로 폭이 좁은 파리지 도로 환경의 특성을 감안하여, 최소한의 보행 편의 및 쾌적성을 확보하기 위한 차원의 대응이라고 볼 수 있다.



그림 IV-18. 매대 및 테라스 규정 중 최소 보행폭 기준

출처: Marie de Paris(2011), règlement etalage et terrasses, DG10 title I .

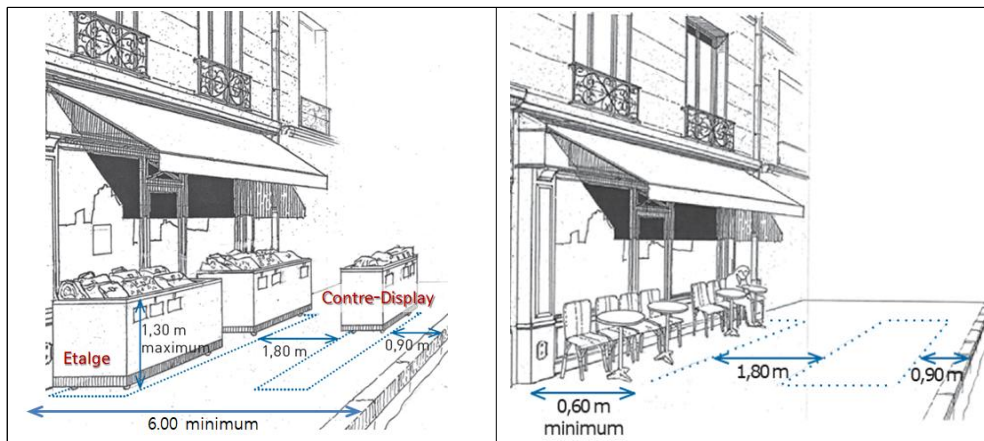


그림 IV-19. 매대 및 테라스 최소 보행폭 규정

출처: Marie de Paris(2011), règlement etalage et terrasses DG10 title I .

③ 쓰레기, 소음

파리시 ‘매대 및 테라스 규정’에서 옥외영업활동으로 인한 쓰레기, 소음, 공공 공간 점유 문제는 주요한 부정적 외부효과로 인식되고 있다. 쓰레기 등 폐기물을 정기적으로 처리하고, 오픈 테라스 혹은 건물전면에 이동식 재떨이를 배치하도록 의무화 되어 있다. 소음은 원칙적으로 금지한다는 원칙하에 정온한 근린환경을 위하여 오후 10시 부터 오전 7시 까지는 특히 주의하도록 규정되어 있다. 낮 시간대에도 소음은 야간 시간대 소음만큼이나 금지되며, 소음 발생이 반복적으로 일어날 경우 벌금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다.

④ 금지행위

아울러 금지행위 조항을 두고 허가받은 옥외영업 면적 및 시설 이외 영위되는 행위와 시설은 모두 불법으로 규정하고 있다. 보도 상에 방수포, 카펫 등을 덮는 행위, 자판기를 설치하는 행위, 영업시간 외에 점포의 물품을 실외에 내어놓는 행위, 허용 면적을 초과하여 물건을 적치하는 행위를 금하고 있고, 이젤(easel), 입간판은 추가적으로 설치 허용 승인받은 점포 이외에는 모두 금지시키고 있다.

6) 도로점용료

파리시는 보도상의 상품진열 및 노천카페가 활성화되어 있는 만큼 점용료 규정이 매우 상세하게 규정되어 있다. 기본적으로 노천카페가 입지하는 도로의 등급에 따라, 같은 가로 내에서도 건물전면으로부터 보도/도로까지 어느 정도까지 확장하여 설치되느냐에 따라 차등화되어 영업주에게 부과된다.

일반적으로 도로점용료(tarif)의 도로 등급은 총 5등급(HC, 1~4등급)으로 분류되고, 등급 산정 기준은 도로의 상업화 정도와 가로에 면한 상점의 임대료이다. HC 등급은 상제리제 거리, 보주 광장, 콩고드 광장, 오페라 광장 같은 파리시 랜드마크적 요소가 강한 도로와 장소가 이에 해당한다. 그래서 HC 등급에 해당하는 점용료 비용이 다른 등급에 비하여 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있다 (표 IV-16, 그림 IV-17 참조). 1등급에서 4등급으로 갈수록 상업화의 정도가 낮고, 도심 외곽부 도로에 해당되어 점용료도 상대적으로 등급이 높아질수록 낮아지는 경향을 보인다 (표 IV-16, 그림 IV-18, 19 참조).

표 IV-16. 파리시 도로 분류표 일부

arron- disse- ment (행정구역)	code lane (도로 번호)	dis- tricts	Address 1	Address 2	category (도로분류)
arrdt	code voie	quartier	Adresse 1	Adresse 2	catégorie
1	0060	2	rue	ADOLPHE JULLIEN	3
1	0212	4	rue d'	ALGER	3
1	0289	1	rue de L'	AMIRAL DE COLIGNY	3
1	0330	3	place	ANDRE MALRAUX	2
1	0385	1	rue de l'	ARBRE SEC	3
1	0385	2	rue de l'	ARBRE SEC	3
1	0392	2	rue de l'	ARC EN CIEL	2
1	0409	3	rue d'	ARGENTEUIL	4
1	0617	1	rue	BAILLET	3
1	0618	2	rue	BAILLEUL	4
1	4233	2	rue grand	BALCON	2
1	0637	2	rue	BALTARD	3
1	0688	2	place	BASSE	2
1	0690	2	rue	BASSE	2
1	0773	3	rue de	BEAUJOLAIS	3
1	0882	2	porte	BERGER	2
1	0883	2	rue	BERGER	2
1	0924	1	rue	BERTIN POIRÉE	4
1	1012	2	allée	BLAISE CENDRARS	2
1	1110	3	rue des	BONS ENFANTS	4
1	1111	2	rue des	BONS VIVANTS	2
1	1138	1	rue	BOUCHER	3
1	1144	2	rue de la	BOUCLE	3
1	1188	2	rue du	BOULOI	3
1	1201	1	rue des	BOURDONNAIS	3
1	1201	2	rue des	BOURDONNAIS	3

출처: classification des voiries publique servant de base de calcul aux droits de voirie

그리고, 점용하는 시설이 연중 설치되는 상설 시설인지, 임시적으로 설치되는 시설인지에 따라 점용하는 부과의 기준이 다르게 책정된다. 기본적으로 면적 기준으로 연간 비용으로 산정(m², annual droits)하고, 임시 시설일 경우 월별, 일수로 부과하기도 한다. 시설 특성에 따라 길이 단위별로 부과하기도 한다 (표 IV-20 참조).

한편, 매대 및 테라스 설치에 있어 점용 허가를 받더라도, 관련 준수사항을 이행하지 않을 경우 벌금 부과, 승인 철회(revocable), 공권력(경찰)이 동반되기도 한다. 도로 단계별 점용료 결정 과정에 전문가 자문, 구청 의견 조회, 관련업자 의견 청취를 동반하고 있다.



그림 IV-20. 도로 HC등급에 해당하는 상제리제 거리(avenue des Champs Elysees) 노천카페
사진 출처: goo.gl/rPQ99U



그림 IV-21. 도로 1등급에 해당하는 바스티유 광장(place de la Bastille) 노천카페
 사진 출처: goo.gl/i9DDxv



그림 IV-22. 도로 4등급에 해당하는 봉장파 가(rue des Bons Enfants) 노천 카페
 사진 출처: goo.gl/qNDKNk

표 IV-17. 파리시 도로 등급별 매대 및 테라스 점용료 (2017년 기준)

코드	시설 및 책무	부과 방식 (형태)	연간 운임 Annual Fees					M.P.* 기본료
			분 류 Categories					
			HC	1	2	3	4	
400	마킹	m(m)	3,12 €	3,03 €	3,03 €	3,03 €	3,03 €	23,71 €
	매대 (displays)	기준년도 (면적, m²)						
410	보도 폭 1/3 이내	id.	69,57 €	51,93 €	33,27 €	18,64 €	13,14 €	59,96 €
411	보도 폭 1/3 이상	id.	208,55 €	155,98 €	100,04 €	56,17 €	39,63 €	59,96 €
413	보행로 동선 내	id.	208,55 €	155,98 €	100,04 €	56,17 €	39,63 €	59,96 €
412	노상 매대 (counter-displays)	id.	278,15 €	207,91 €	133,31 €	74,82 €	52,97 €	846,01 €
	오픈 테라스 (open terrace)							
430	보도 폭 1/3 이내	id.	101,42 €	75,88 €	46,40 €	27,11 €	17,81 €	90,28 €
431	보도 폭 1/3 이상	id.	304,57 €	227,58 €	139,03 €	81,38 €	53,18 €	119,73 €
433	보행로 동선 내	id.	304,57 €	227,58 €	139,03 €	81,38 €	53,18 €	119,73 €
432	노상 테라스 (counter-terrace) :	id.	405,99 €	303,49 €	185,44 €	108,50 €	70,99 €	1521,62 €
	오픈 테라스 주변에 방수포(tarpaulins) 설치**							
434	보도 폭 1/3 이내	id.	441,62 €	330,60 €	201,85 €	117,60 €	76,72 €	—
435	보도 폭 1/3 이상	id.	1324,97 €	989,49 €	607,09 €	352,91 €	234,69 €	—
436	보행로 동선 내	id.	441,62 €	330,60 €	201,85 €	117,60 €	76,72 €	—
437	종류에 상관없이 3㎡ 면적의 파라솔 설 치	기준년도 (면적, m²)	86,73 €	64,59 €	43,17 €	32,57 €	25,95 €	—
438	포장 도로상 임시 노상 테라스(counter-terrace)	면적(㎡), 월별 (by month)	507,18 €	379,45 €	232,04 €	135,54 €	89,05 €	—
	높이 1.3m 이하 테라스 덮는 천막 설치 (예: 어닝)	기준년도 (면적, m²)						
440	보도 폭 1/3 이내	id.	152,30 €	113,81 €	69,50 €	40,69 €	26,69 €	135,65 €
441	보도 폭 1/3 이상	id.	456,83 €	341,19 €	208,75 €	122,09 €	79,90 €	179,48 €
443	보행로 동선 내	id.	456,83 €	341,19 €	208,75 €	122,09 €	79,90 €	179,48 €
	매대 간헐적 확장**	기준년도 (면적, m²)						
450	보도 폭 1/3 이내	id.	34,92 €	26,07 €	16,74 €	9,53 €	6,57 €	59,96 €
451	보도 폭 1/3 이상	id.	104,95 €	78,43 €	50,44 €	28,60 €	19,94 €	59,96 €
453	보행로 동선 내	id.	104,95 €	78,43 €	50,44 €	28,60 €	19,94 €	59,96 €
	테라스 간헐적 확장**	기준년도 (면적, m²)						
455	보도 폭 1/3 이내	id.	51,05 €	38,14 €	23,32 €	13,78 €	8,89 €	90,28 €
456	보도 폭 1/3 이상	id.	152,95 €	114,24 €	69,72 €	41,11 €	26,69 €	119,73 €
457	보행로 동선 내	id.	152,95 €	114,24 €	69,72 €	41,11 €	26,69 €	119,73 €
	위요 테라스 (Closed Terrace):	기준년도 (면적, m²)						
460	보도 폭 1/3 이내	id.	728,06 €	544,06 €	332,81 €	194,08 €	128,63 €	—
461	보도 폭 1/3 이상	id.	2184,38 €	1632,42 €	998,48 €	582,27 €	386,13 €	—
462	보행로 동선 내	id.	2184,38 €	1632,42 €	998,48 €	582,27 €	386,13 €	—
	위요 테라스 (Closed Terrace)	기준년도 (면적, m²)						
460	보도 폭 1/3 이내	id.	728,06 €	544,06 €	332,81 €	194,08 €	128,63 €	—
461	보도 폭 1/3 이상	id.	2184,38 €	1632,42 €	998,48 €	582,27 €	386,13 €	—
462	보행로 동선 내	id.	2184,38 €	1632,42 €	998,48 €	582,27 €	386,13 €	—

(계속)

코드	시설 및 책무	부과 방식 (형태)	연간 운임 Annual Fees					M.P.* 기본료
			분 류 Categories					
			HC	1	2	3	4	
470 475	드럼 설치 — 매대 앞(전면) — 테라스 앞(전면)	id. id.	202,58 € 277,42 €	151,53 € 207,33 €	97,17 € 126,81 €	54,56 € 73,90 €	38,50 € 49,01 €	116,94 € 204,02 €
485 480 à 484 487 à 489	보도 1/3 내에 부수 업종 입점 (ancillary businesses) — 굴, 어패류 ** — 기타 보조 상행위**, 약세사리 (크레이프, 굴, 달팽이, 아이스크림, (군)밤, 샌드위치)	기준년도 (면적, m²) id. id.	394,41 € 394,41 € 394,41 €	294,83 € 294,83 € 294,83 €	180,13 € 180,13 € 180,13 €	105,42 € 105,42 € 105,42 €	68,97 € 68,97 € 68,97 €	232,63 € 232,63 € 232,63 €
495 490 à 494 497 à 499	보도 1/3 이상 부수 업종 입점 — 굴, 어패류 ** — 기타 보조 상행위**, 약세사리 (크레이프, 굴, 달팽이, 아이스크림, (군)밤, 샌드위치)	기준년도 (면적, m²) id. id.	1124,46 € 1124,46 € 1124,46 €	840,38 € 840,38 € 840,38 €	540,63 € 540,63 € 540,63 €	316,01 € 316,01 € 316,01 €	206,90 € 206,90 € 206,90 €	232,63 € 232,63 € 232,63 €
512 532	임시 노상-매대 임시 노상-테라스	면적(m²), 월별 id.	69,57 € 101,42 €	51,93 € 75,88 €	33,27 € 46,40 €	18,64 € 27,11 €	13,14 € 17,81 €	59,96 € 59,96 €
534	보도 1/3 이내 냉난방 기기 오픈 테라스 보호구역내 설치	기준년도 (면적, m²)	147,20 €	110,21 €	67,29 €	39,19 €	25,56 €	—
535	보도 1/3 이상 냉난방 기기 오픈 테라스 보호구역내 설치	기준년도 (면적, m²)	441,65 €	329,82 €	202,35 €	117,63 €	78,23 €	—
536	보도상 냉난방 기기 오픈 테라스 보호구 역내 설치	기준년도 (면적, m²)	441,65 €	329,82 €	202,35 €	117,63 €	78,23 €	—
537	보도 1/3 이내 오픈 테라스내 보호구역 없이 냉난방 기기 설치	기준년도 (면적, m²)	441,62 €	330,60 €	201,85 €	117,60 €	76,72 €	—
538	보도 1/3 이상 오픈 테라스내 보호구역 없이 냉난방 기기 설치	기준년도 (면적, m²)	1324,97 €	989,49 €	607,09 €	352,91 €	234,69 €	—
539	보도상 오픈 테라스내 보호구역 없이 냉 난방 기기 설치	기준년도 (면적, m²)	1324,97 €	989,49 €	607,09 €	352,91 €	234,69 €	—
550	보도 1/3 이내 점용 부수 업종에 대한 부가세	기준년도 (면적, m²)	394,41 €	294,83 €	180,13 €	105,42 €	68,97 €	232,63 €
560	보도 1/3 이상 점용 약세사리 비즈니스 에 대한 부가세	기준년도 (면적, m²)	1124,46 €	840,38 €	540,63 €	316,01 €	206,90 €	232,63 €
570	보도상 부수업종, 시설 점용	기준년도 (면적, m²)	1124,46 €	840,38 €	540,63 €	316,01 €	206,90 €	232,63 €
580	보도 1/3 이내 오픈 테라스 보호 위한 딱딱한 스크린 설치 (1)	기준년도 (면적, m²)	441,62 €	330,60 €	201,85 €	117,60 €	76,72 €	—
581	보도 1/3 이상 오픈 테라스 보호 위한 딱딱한 스크린 설치 (1)	기준년도 (면적, m²)	1324,97 €	989,49 €	607,09 €	352,91 €	234,69 €	—
582	보도상 오픈 테라스 보호 위한 딱딱한 스크린 설치 (1)	기준년도 (면적, m²)	441,62 €	330,60 €	201,85 €	117,60 €	76,72 €	—
700 à 799	길이 2m 상당의 매대 위에 더하여 설명 판 설치	일별 2m당 (By 2m and per day)	11,58 €	11,26 €	11,26 €	9,24 €	9,24 €	—
895 890 à 894 897 à 899	보도 상에 부수 업종 입점 — 굴, 어패류 ** — 기타 보조 상행위**, 약세사리 (크레이프, 굴, 달팽이, 아이스크림, (군)밤, 샌드위치)	기준년도 (면적, m²) id. id.	1124,46 € 1124,46 € 1124,46 €	840,38 € 840,38 € 840,38 €	540,63 € 540,63 € 540,63 €	316,01 € 316,01 € 316,01 €	206,90 € 206,90 € 206,90 €	232,63 € 232,63 € 232,63 €

M.P.* : 기본료

** : 현재 운영되나 곧 소멸 예정인 시설 분류

(1) : 냉난방 조치 여부에 대한 도로권(right of way, ROW)

출처: Tarif de perception des droits de voirie dans la Ville de Paris pour l'année 번역하여 수록

4. 토론토시 옥외영업 법·제도 및 운영방식

토론토시는 1998년 행정구역 합병 이후 시 조례를 정비하지 못했기 때문에, 노천카페에 대한 조례도 최근 들어 정비되었다. 특히 호주 시드니에서 2000년 올림픽과 함께 노천카페를 정비하여 가로를 활성화시킨데 인상을 받아, 2017년 카페와 매대에 관한 규정을 정비하여 매력적인 가로와 지역경제 활성화를 꾀하고 있다. 토론토시는 뉴욕시처럼 격자형 가로망을 가진 북미 도시이지만 영국과 프랑스의 영향을 받은 역사 때문에 보도상에 노천카페 뿐만 아니라 파리와 같이 가로변 상품진열 매대도 허용하며 도로상 노면 주차 공간을 이용하는 파크렛(parklet)도 허용하고 있다.

토론토는 이러한 옥외영업시설을 허용하는 가운데 우리나라와 마찬가지로 일관된 보행폭 확보의 어려움, 보행 환경의 무질서, 보도/도로에의 침범을 비롯한 옥외 영업시설의 불법 점용 문제를 경험하였다. 관련 조례와의 중첩, 카페 조례에 대한 명확한 사례 부재 등의 제도적 문제도 경험하였다. 이에 따라 2017년 개정된 조례는 2014년으로 2016년까지 약 3년에 걸쳐 종합적인 옥외 영업 공간 관리방안을 수립하여 작성하였다.⁴³⁾ 도시여건 변화를 반영하여 새로운 카페시설 유형을 추가하였고, 전 연령대의 접근성 제고, 도시 전역에 적용 가능한 일련의 규정 체계화, 스카보로(Scarborough) 지역의 카페 및 매대 설치를 추가적으로 허용하였다. 이 과정에서 일반 시민, 상인회, 주변지역 거주자, 시민단체 등 다양한 이해관계자의 의견 수렴 과정을 거쳤다.

43) City of Toronto(2017), Harmonized by law and fees for sidewalk cafes, parklets and marketing displays, Report for Actions.

1) 근거법령

토론토의 노천카페 운영의 근거법령은 2017년 12월 개정된 ‘노천카페 및 파크렛, 매대 설치를 위한 종합 조례(harmonized bylaw and fees for sidewalk cafes, parklets, and marketing displays)’이다. 본 조례는 지침의 성격을 지니고 있으나, 법령 조항으로 구성하지 않고 실행 계획(action plan) 형식으로 문서화되어, 가이드라인 보고서 형태로 성문화되어 있는 것이 특징이다.⁴⁴⁾

토론토의 조례는 규정 일반을 비롯한, 정의, 노천카페의 유형, 허용지역, 시설 및 운영기준, 보도/도로점용료 비용에 관한 전반적인 내용을 담고 있고, 허가신청/갱신/연장 등에 대한 절차적 내용도 담고 있다 (표 IV-18 참조). 카페 및 매대 운영 및 관리는 시 인증 및 기준 수립국(municipal licensing and standards), 교통서비스국(transportation service)에서 관리하고 있다.

44) 참고 자료: City of Toronto(2017), harmonized bylaw and fees for sidewalk cafes, parklets, and marketing displays, Report for Action JC1.1.

표 IV-18. 토론토 노천카페 및 파크렛, 매대 설치 종합 조례 구성

규정 사항	
정의 (definitions)	
규정 일반 (proposed requirements)	
신청서 (applications for permits)	
신청서 필수 요건 (notice requirements for sidewalk safe and public parklet applications)	
신청 거부 (threshold for refusing an application)	
재청 과정 (appeal process)	
재정 (appeals - changes to delegation of authority)	
허용 발급 (permit issuance)	
허용 갱신 (permit renewal)	
허용 요건 (permit requirements)	
허용 이전 (permit transfer)	
허용 취소, 연장, 기간 축소, 임시 철거 (permit cancellation, suspension, reduction of permit area & temporary removal of cafe/marketing installations)	
도로공사 등 작업에 의한 임시 철거에 따른 허용 기간 연장 (temporary removal of installations for civic works, emergencies and permit suspensions)	
새로 허용된 노천카페 및 파크렛 유형에 관한 규정 (requirements for new Cafe types and public parklet)	<ul style="list-style-type: none"> • 주거 지역으로부터의 이격 (separation from residential zone requirements) • 보행로 및 입구 접근성에 관한 규정 (pedestrian clearway and accessible entrance requirements) • 소형 전면 카페 (small frontage cafe) • 소형 연석부 카페 (small curbside cafe) • 전면 확장, 파크렛 카페 (extended frontage, curbside or parklet cafe) • 임시 위요 카페 (temporary year-round cafe enclosure) • 연석부 카페 (curbside cafe) • 파크렛 (parklets 노면주차공간 카페)
연석부 및 파크렛 카페 설치 및 관리 규정 (common requirements for curbside cafes & parklets)	
노천카페 시설물 설치 및 관리 규정 (requirements for sidewalk cafe elements)	
접이식 카페 (retractable cafes)	
데크 (decks)	
카페 및 파크렛 운영 규정 (operations requirements for sidewalk cafes and Public parklets)	<ul style="list-style-type: none"> • 계절별 운영 시간 (seasonal operation) • 영업시간 (hours of operation) • 소음 (amplified sound)브 • 라지에이터 (radiant heater) • 이동식 히터 (portable propane heater) • 바베큐 (barbecue)
매대 설치 규정 (marketing display requirements)	
카페 및 매대 어닝 설치 규정 (requirements for cafe and marketing awnings)	
카페 및 매대 조명 설치 규정 (requirements for cafe and marketing lighting)	
유지관리, 청소, 옥외영업장 관리 (maintenance, cleanliness and orderliness requirements for sidewalk cafes, public parklets and marketing displays)	
임시설치용 A 프레임 입간판 (temporary A-frames)	
강제 사항 (enforcement)	
허용 검토 (permit review)	
기존 시설허가 보유자의 이전 (transition of existing permit holders)	
집행 (implementations)	

2) 법령제정 목적

토론토의 ‘노천카페, 매대, 파크렛 설치 종합 조례(이하 종합 조례)’ 제정 목적은 1) 안전 및 접근성 확보(safe and access), 2) 가로 활력 제고(livability), 3) 경제적 활성화(economic prosperity), 4) 디자인의 질적 제고(design excellence)를 들고 있다. 이 가운데 안전 및 접근성 확보는 옥외영업시설 설치로 인한 부정적 외부효과를 방지하기 위한 목적이고, 나머지는 노천카페를 통해 달성하려는 공공편익을 나타내고 있다. 가로활력 제고에 대해서 조례에서는 노천카페가 지역의 옥외여가활동의 수요를 충족시키고 공간이용의 다양성을 높여서 도시의 적주성(livability)을 높이는 것으로 규정하고 있다. 노천카페가 도시의 경제적 번영과 지역경제 활성화에도 도움이 된다는 인식도 나타나고 있다. 노천카페를 허용함으로써 시설설치, 디자인 등의 관련 산업이 발달하고, 점용료를 통한 재정수입도 확보하며, 관광 진흥 및 지역상권의 활성화의 공공 편익을 달성하려는 것으로 볼 수 있다. 노천카페의 디자인의 질을 높임으로서 지역민의 카페 체험의 질을 높이고 도시의 매력을 높인다는 공공성도 추구하고 있다 (표 IV-19 참조).

표 IV-19. 토론토 노천카페 및 파크렛, 매대 설치 종합 조례 수립 목적

구 분	운영 시설	운영 기본 방향
토론토	노천 카페, 파크렛, 매대	<ul style="list-style-type: none"> • 안전 및 접근성 <ul style="list-style-type: none"> - 연령, 장애 여부에 상관없이 안전하고, 접근가능하며, 편안한 보도 제공 • 활력 <ul style="list-style-type: none"> - 거주성(livability) 위한 지역 수요와 함께 공간 이용 다양성(activity, animation) 균형 • 경제 활력 (economic prosperity) <ul style="list-style-type: none"> - 디자인 선택과 보도 점용료 이행 방식을 제공하여, 지역경제 산업 지원 • 디자인 질적 제고(design excellence) <ul style="list-style-type: none"> - 세련된 카페 디자인(high quality, well-designed cafe) 유형 제안 및 지역민의 카페 체험 제고

출처: City of Toronto(2017), proposed harmonized by-law for sidewalk cafes, parklets & marketing displays.

3) 노천카페 시설유형

토론토시는 뉴욕시와 파리시에 비해 보도와 도로를 매우 적극적으로 활용하는 노천카페와 파크렛 카페 유형을 제안하며, 허용하고 있다. 2017년 11월 조례에 반영된 카페 유형은 점포 전면부 설치, 보도/도로변 주차공간 점유, 카페 시설간 조합(cafe combination), 연중 한시적 설치 방식(5/16~9/14 기간 중 운영) 등에 따라 분류되고 있다 (표 IV-20, 그림 IV-23, 24참조).

보도상에 설치되는 노천카페의 유형은 점포 앞에 설치하는가 보도 끝쪽 또는 보도 옆 노상주차공간에 설치하는가 하는 위치기준으로 크게 구분된다. 점포전면부에 설치되는 유형으로는 테이블에서 2인이 나란히 앉을 수 있는 폭(의자 2개)을 가지는 전면 카페(frontage cafe)와 한 명 만이 앉을 수 있는 폭(의자 1개)을 가지는 소형 전면카페(small frontage cafe)로 구분한다. 모서리 대지의 건물전면에 설치되는 모서리 전면 카페 (flankage cafe)도 건물전면과 측면이 연속성을 갖는 특성을 고려하여 별도의 점포전면 시설유형으로 구분되어 있다. 점포 건물전면부와 떨어진 도로 연석부(curbside)에 설치되는 유형으로는 연석부 카페(curbside cafe)와 보도에 면해 도로에 구획된 노상주차공간에 설치할 수 있는 주차공간 카페(parklet cafe)가 있다.

표 IV-20. 토론토 노천카페 및 매대 유형

공간 점유 유형 및 운영방식	카페 및 매대, 파크렛 유형
점포 전면부 설치	전면 카페, 소형 전면 카페, 모서리 전면 카페
보도/도로변 주차공간 점유	연석부 스탠딩형 카페, 연석부 카페, 파크렛
카페 시설간 조합 (cafe combination)	연석부 및 파크렛 카페, 전면 및 연석부 카페
연중, 한시적 설치 (5/16일~9/14)	임시 연중 위요 카페

이상의 두 가지 유형을 조합한 유형으로는 점포전면부 공간과 도로부 주차 공간을 함께 점유토록 하는 연석부 및 건물전면 카페(curbside & frontage cafe)와 보도와 노상주차공간을 함께 사용하는 연석부 및 주차공간 카페(curbside & parklet cafe)가 규정되어 있다. 뉴욕시나 파리와는 달리 위요형 카페는 활발히 적용되지 않고 있다. 다만 특정 시즌에 가설 형태로 설치해서 운영했다 철수하는 카페 유형(temporary year-round cafe enclosures, 임시 위요 카페)으로 분류되어 5월에서 9월 까지 허용되고 있다. 한편으로는, 출근, 등하교 시간대(새벽 5시~오전 10시)에는 철수하였다가 퇴근 시간 이후 설치되어 운영되는 접이식 카페(retractable cafe) 유형도 운영되고 있다 (그림 IV-24 참조).

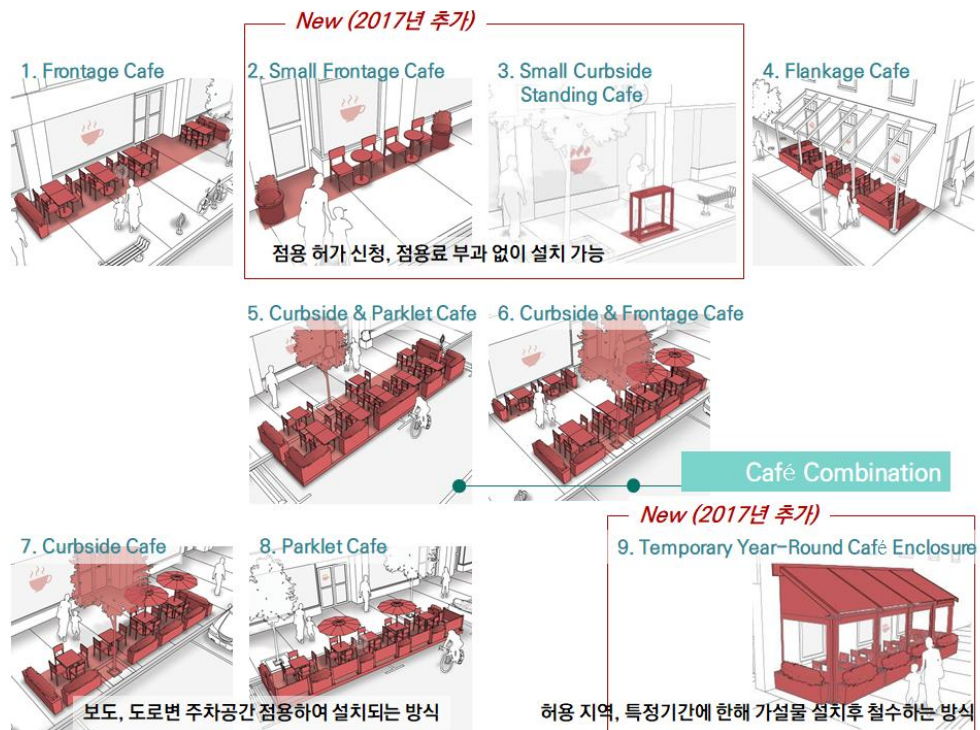


그림 IV-23. 토론토 카페 및 매대 유형

출처: City of Toronto(2017), proposed harmonized by-law for sidewalk cafes, parklets & marketing displays.



그림 IV-24. 토론토시 접이식 카페 시설 (retractable cafe)

출처: City of Toronto(2017), proposed harmonized by-law for sidewalk cafes, parklets & marketing displays.

4) 허용위치

토론토시에서는 노천카페, 파크렛, 매대는 도시 전역에서 허용되며, 특별한 구역을 하지 않고 있다. 다만, 용도지역상 의한 주거지역 (residential zone)나 아파트 주거 지역(residential apartment zone)에 인접할 경우에는 최소 30m를 이격하도록 하고 있다. 이러한 개방적인 허용방침 하에서 노천카페 등의 옥외영업시설이 운영되는 허용 지역(permit area)을 허가 절차를 통해 가로상에 지정해 주고 있다. 그러나, 소형 노천카페의 경우 별도의 허가신청을 거치지 않아도 무방하며 자율적으로 설치 및 철거가 가능한데 시설 운영(설치 위치 및 시설 크기 등)에 있어서는 토론토 조례를 준수하도록 규정하고 있다. 소형 노천카페의 경우는 점용료로 부과하지 않는다. 노천카페의 공익적 기능을 적극적으로 인정한다고 볼 수 있다.

다만, 노천카페의 유형에 따라 입지할 수 있는 도로의 범위나 추가 승인을 얻도록 하기도 한다. 예를 들어, 연중 임시 위요형 카페 유형(temporary year-round cafe enclosures)은 국지 도로(local road)에 한정하여 설치를 허용하고 있으며, 건축과(chief building official)의 허가를 추가로 받아야

한다. 이는 기본적으로 건축법(Ontario building code)과 방재법(Ontario fire code) 상 문제없이 운영됨을 전제로 노천카페를 허용하는 것으로 볼 수 있다. 소형 연석 스탠딩 카페 (small curbside standing cafe)는 차량속도 40km/h 이하 도로변에서, 연석 카페는 차량속도 40km/h 이하 도로변에서 설치가 가능하다. 파크렛은 차량속도 40km/h 이하 도로변에 설치가 가능한데, 40km/h이상인 경우 관할기관으로부터 안전하다고 승인받으면 해당 도로에서 운영이 가능한 것으로 규정되어 있다.

도시전역에 걸쳐 노천카페를 허용하는 토론토가 허용위치 기준으로 삼고 있는 것은 노천카페의 이격거리이다. 소형 노천카페의 경우는 제약이 없고, 소형 연석부 스탠딩 카페(small curbside standing cafe) 교차로 및 건널목으로부터 최소 15m, 보도 연석부에서는 최소 50cm 이격하여 설치하도록 규정하고 있다. 연석 카페(curbside cafe)는 교차로 및 건널목으로부터 최소 15m 이격하도록 되어 있다.

토론토시 주거지역 구분 (Residential Zone)

토론토시는 용도지역제(zoning)에 의해 토지이용이 이루어지고 있다. 이 중 주거지역은 일반 주거지역과 아파트 주거지역으로 구분되고 있다. 일반 주거지역의 경우 5개 용도로, 아파트 주거지역은 2개 용도로 다시 세분화되어 운용되고 있다.

주거 지역 세분	유 형
일반 주거지역 (residential zone)	R (Residential) RD (Residential Detached) RS (Residential Semi Detached) RT (Residential Townhouse) RM (Residential Multiple Dwelling)
아파트 주거 지역 (residential apartment zone)	RA (Residential Apartment) RAC (Residential Apartment Commercial)

〈참고 자료〉

http://map.toronto.ca/maps/map.jsp?app=ZBL_CONSULT

5) 시설 및 운영 기준

뉴욕시와 파리시에서 분석하였듯이 토론토시의 “노천카페, 매대, 파크렛 설치를 위한 종합 조례”에 규정된 시설 기준 및 운영관리 지침도 공공 편익을 증진시키기 위한 내용과 부정적 외부효과를 제어하기 위한 내용으로 나누어 볼 수 있다. 토론토시 조례는 노천카페가 주는 공공 편익으로 “활력(vibrancy) 증진”, “경제적 활성화(economic prosperity)”, “디자인의 질적 향상(design excellence)”을 염두에 두고 있으면서, 부정적 외부효과를 방지하기 위한 목적으로 “안전 및 접근성 확보(safety & accessibility)”를 들고 있다. 한편, 토론토시의 경우 공공편익 증진요소에 대한 조례 규정은 상대적으로 미약하게 포함되어 있으며, 주로 부정적 외부효과를 방지하기 위한 시설 기준에 중점을 두고 있다.

(1) 공공편익 증진 요소

① 장애인 접근성

토론토시는 옥외영업이 허용되는 가로공간의 공공성을 확보하기 위하여 장애인에 대한 배려를 하고 있다. 특히, 시각장애인의 보행 편의를 고려하고 있는데, 모든 유형의 노천카페에서는 시각 장애인을 위해 난간(railing)과 플랜터 시설 규정을 두고 있다. 난간은 시각 장애인이 지팡이로 이를 감지하며, 보행에 무리가 없도록 난간 높이를 지면에서 75~150mm로 규정하고, 플랜터는 건물전면에서 30cm 이내로 이격시키도록 규정하고 있으면, 플랜터 간 이격 거리를 최대 30cm로 한정하고 있다. 또한, 가로변에 설치되는 연석부 카페(curbside cafe)의 경우 시각 장애인을 위하여 펜스를 설치하거나 감지할 수 있는 시설물을 설치하도록 규정하고 있다.

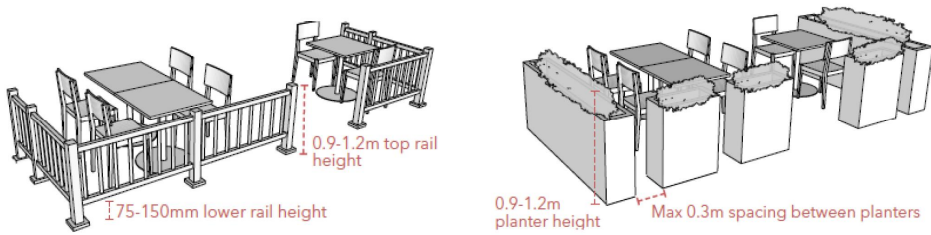


그림 IV-25. 토론토시 노천카페 펜스 및 플랜터 설치 규정

출처: City of Toronto(2017), proposed harmonized by-law for sidewalk cafes, parklets & marketing displays.

② 보행접근성

일반적인 보행접근성에 관한 내용으로 노천카페가 허용되는 공간으로부터 최소 1m 폭을 이격하여 설치하도록 하고 있다. 데크는 건축국의 허가를 받는 경우에 한하여 설치가 가능하다고 규정하고 이때, 데크 시설의 경사는 5%로 규제하고 있다. 장애인 접근성과 데크 시설 기준 이외에 공공편익 증진에 관련하여 특별하게 규정된 것은 없고, 시설 유형별 점유에 따른 준수사항을 규정하고 있다.

③ 천막(visual screen), 펜스(fence)

천막은 국지도로(local road)에 입지한 전면부 노천카페 시설 유형에 한해 설치를 허용하고 있으며, 이의 최대 높이는 1.8m로 제한하고 있다. 도로 신호나 역사적인 건물 특징을 방해하는 요인으로 작용할 경우 이의 설치是不허될 수 있다.

펜스는 매대를 비롯한 소형 노천카페, 파크렛 카페 시설 유형에는 설치가 불허되며, 고정식이 아닌 이동식으로 설치되어야 한다. 또한, 보행자들에게 상해가 입혀지지 않도록 모서리 부분이 둥글게 마감된 것으로 설치하는 규정을 포함하고 있다.

(2) 부정적 외부효과 규제 요소

① 통행로 확보

보행통행이라는 본래 기능을 가진 보도에 노천카페를 허용하는 것인 만큼 토론토의 경우에도 부정적 외부효과를 제어하기 위한 가이드라인의 대표적인 항목은 최소 보행폭의 규정이다. 토론토 노천카페 및 매대, 파크렛 시설 규정에서는 모든 유형의 노천카페에 대해 최소 보행폭과 보행로를 확보할 것을 규정하고 있다.

연중 임시위요 카페(temporary year round cafe enclosure)에 대해서는 최소 보행폭을 2.5m 확보하도록 규정하고 있다. 이와 함께 엄격한 설치 규정을 두어서 일정 영역 이상의 보도 침해를 제어하는 규정을 함께 두는 것이 특징이다. 예를 들어, 소형 카페의 경우 상점 전면에서 80cm 이상을 초과하지 않는 공간 점유 범위를 두고 있으며, 보도 연석부에 설치되는 테이블과 의자의 범위는 상점에서 5.5m 이상 이격되는 것을 금지하기도 한다.

토론토 노천카페 및 매대, 파크렛 시설 규정에서는 최소 보행폭을 도로 특성별로 차등화하고 있다. 일반 도로에서는 1.8m, 집산도로와 대로의 경우 2.1m로 두고 있다. 일반 도로상에서 1.8m는 파리에서의 매대 및 테라스 설치시 시설사이에 확보해야 하는 최소 보행폭과 동일한 기준으로 토론토 역시 무리없는 보행의 흐름을 중요시 하고 있다. 특히, 보행 노선이 되도록 일직선이 되도록 권장하고 있는데 부득이하게 보행 노선 변경이 불가피할 경우 변경되는 노선의 각도를 최대 20도로 한정하고 있는 점은 보행 편의를 우선적으로 고려한다는 점을 확인할 수 있다 (그림 IV-26 참조).

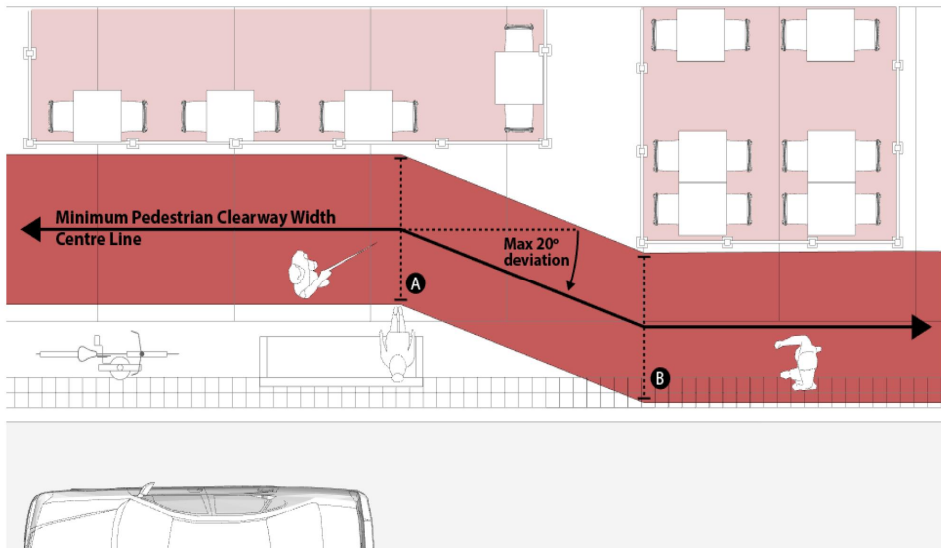


그림 IV-26. 토론토시 노천카페 시설 설치시 보행노선 변경 최대 각도

출처: City of Toronto(2017), proposed harmonized by-law for sidewalk cafes, parklets & marketing displays.

한편, 다운타운 내 5m이상의 넓은 보도를 가진 지역의 경우라 하더라도 2.1m 이상 보행로를 확보하게끔 하고 있다. 이는 스트리트 블록(street block)의 특성과 기능을 유지하기 위함으로, 공간적 점유보다는 보행 편의 목적을 좀더 비중있게 두기 위함으로 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 이러한 최소 보행폭 기준은 2017년 최소 유효 보도폭을 포함하도록 개정된 조례를 반영한다. 토론토의 노천카페 매뉴얼에서도 북미의 다른 도시와 비교하면서 토론토 도심부의 최소 보행폭을 2.1m로 규정하고 있다 (그림 IV-27, 28 참조).

욥 베이(Yonge Bay)의 던다스 가(Dundas street)가 이의 사례로 토론토의 다운타운에 있는 가로이다. 이곳은 다운타운 특성상 상업 용도가 우세하며, 던다스 스퀘어(Dundas Square)가 있어 보행량이 상대적으로 매우 높

45) 토론토 다운타운내 2.1m 이상의 보행폭 확보를 유지해야 하는 가로: Adelaide street, Bay street, Bloor street, Carlton street/Collegestreet, Front street, Jarvis street, John street, King street, Queen street, Richmond street, Spadina Ave, St. George street, Queens quay street, Yonge street, University street, Wellington street, York street (참고 자료: City of Toronto, 2017)

은 편에 속한다. 이러한 경우 보행폭 기준을 좀더 여유있게 둠으로써, 우리나라의 경관지구처럼 쾌적한 가로 경관의 질서 차원 관점의 쾌적성에 보다 중점을 두고 있음을 확인할 수 있다 (그림 IV-29 참조).

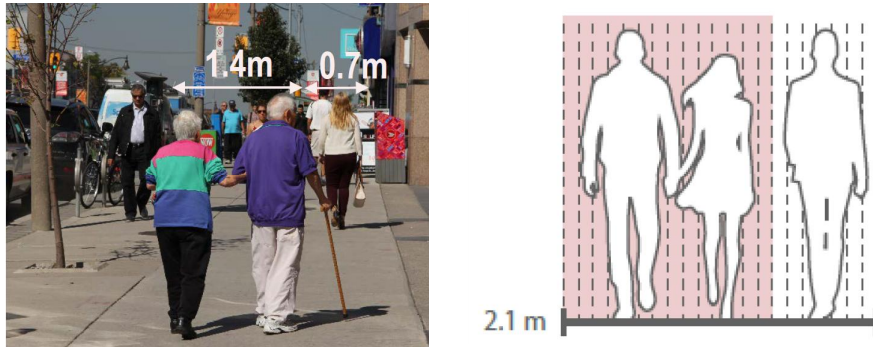


그림 IV-27. 토론토시 노천카페 설치시 최소 보행폭 기준

출처: City of Toronto(2017), proposed harmonized by-law for sidewalk cafes, parklets & marketing displays.

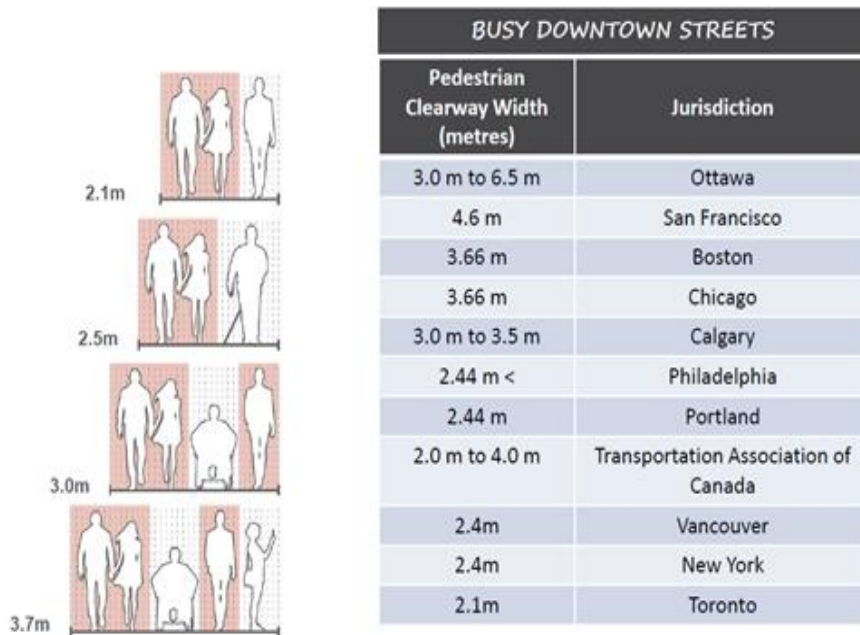


그림 IV-28. 주요 도시 상업지역 보도 유효 폭

출처: City of Toronto(2015), Toronto sidewalk cafe manual.



그림 IV-29. 토론토시 던다스 가(Dundas street) 최소 보행폭 규정
 사진 출처: (좌) City of Toronto, 2017, (우) Toronto city planning, 2013

② 소음, 조명, 청소, 위생

토론토의 조례는 모든 노천카페시설 유형에서 소음 발생을 금지하고 있다. 실내로부터 음악이 확산되는 막기 위해 문을 닫고 운영하도록 규정하고 있다. 조명은 9/15~4/14 기간 동안 임시 고정시설로만 운영하고 바로 제거하도록 했으며, 보행로에 전원케이블이나 조명 기구 설치를 금지하고 있다. 청결문제와 관련하여 쓰레기 버리기, 담배 꽂초 치우기를 포함하여 옥외 영업공간을 청소하고, 정리하며, 위생적으로 관리하도록 영업시설물의 유지관리에 대한 의무를 부과하고 있다. 또한 영업시간 외 영업용 시설물을 안전하게 관리하여야 한다는 규정도 두고 있다.

③ 시설운영

토론토시는 노천카페의 시설유형별로 설치기간을 정해주고 있다. 소형 전면 카페(small frontage cafe)의 경우 11/15~4/14 기간 동안의 운영을 허용하며, 소형 연석 스탠딩 카페(small curbside standing cafe)는 천막형태로 설치하는 것은 5/16~9/14, 철거 가능한 임시 패널을 설치하는 것은 9/15~5/15 동안 허용하고 있다. 영업시간은 대체로 오후 11시까지 규정되어 있다.

6) 도로점용료

토론토시는 점용료(permit fee)를 중심지역(central zone)과 외곽지역(outer zone)으로 구분하여 부과 기준을 두고 있다. 중심지역은 토론토 도심부에 해당하고, 외곽지역은 토론토의 65%에 해당하는 도심부를 제외한 지역에 해당한다 (그림 IV-30 참조). 즉, 중심지역은 도심부에 집중된 상업 지역을 중심으로 한 그 주변부 일대를 포함하고 있고, 나머지 지역이 외곽지역으로 구분되고 있다.

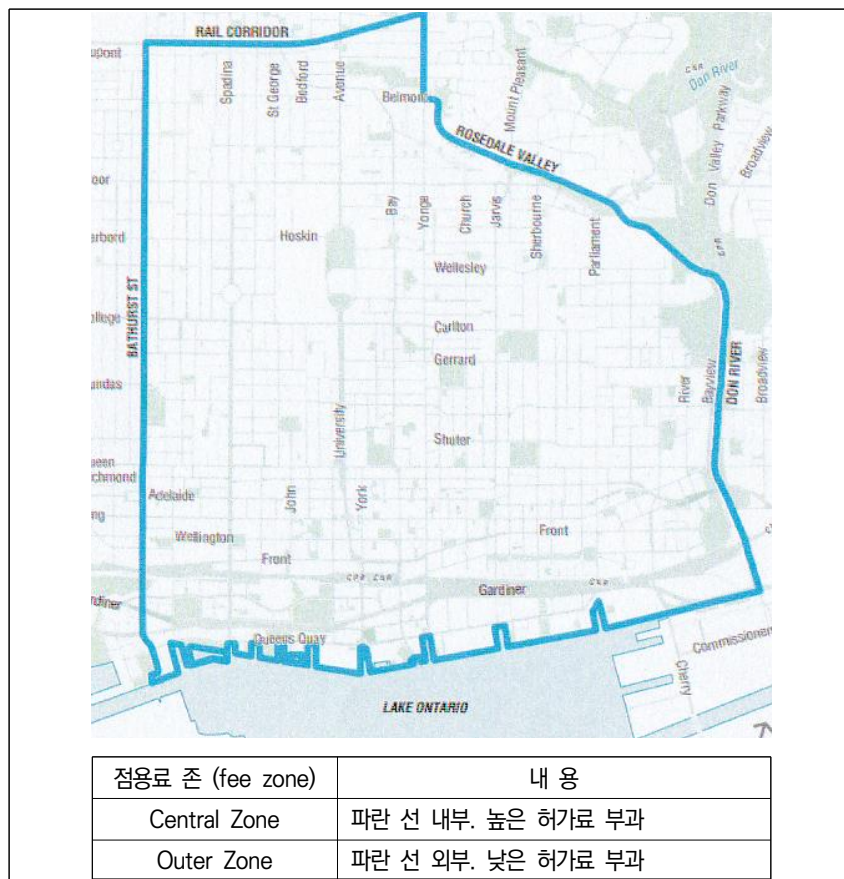


그림 IV-30. 토론토시 노천카페 및 매대 허가료 구역 구분 (Fee Zone)

출처: City of Toronto(2017), proposed harmonized by-law for sidewalk cafes, parklets & marketing displays.

<표 IV-21>은 토론토시의 중심지역인가 외곽지역인가를 구분하여, 각각에 속한 노천카페의 유형, 카페시설의 면적에 따라 부과함을 보여주고 있다. 지역별 점용료 부과 기준을 살펴보면, 중심지역 점용료가 외곽지역의 그것보다 상대적으로 높은 것으로 보아, 점용료를 징수하는 산정방식에 지가와 임대료가 반영된 것을 확인할 수 있다 (표 IV-21, 그림 IV-33, 34, 34 참조).

또한, 소규모 카페 및 매대 시설에 대해서는 도로점용료를 부과하지 않는 것을 확인할 수 있다 (그림 IV-30 참조). 점용료 부과 기간의 경우 대부분의 카페 시설은 연간 징수를 함에 비하여, 파크렛 카페 시설 유형은 월별로 징수를 하고 있다 (표 IV-21 참조).

한편, 토론토시는 노천카페 시설 유형 중 하나인 플랜터에 대하여 이의 설치에 대한 점용료를 별도로 부과하고 있는데, 소형 매대 및 카페 유형에는 플랜터 시설 설치가 불허되는 것을 확인할 수 있다 (표 IV-22 참조).

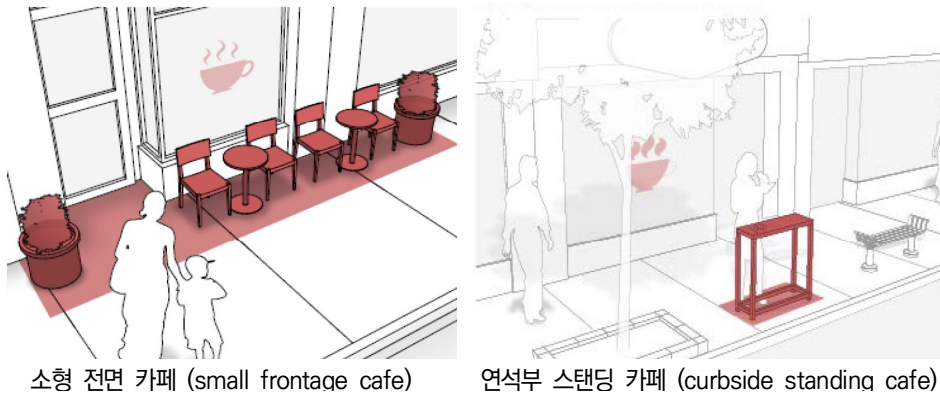


그림 IV-31. 도로점용료 부과하지 않는 카페 시설 유형

출처: City of Toronto(2017), proposed harmonized by-law for sidewalk cafes, parklets & marketing displays.

표 IV-21. 토론토시 점용료 준별 카페 및 매대, 파크렛 연간 점용료

준별 점용료	노천카페 (\$/m ² /year)	매대 (\$/m ² /year)	소형 카페/매대	연중 임시 위요 카페 (\$/m ² /year)	파크렛 카페 (\$/m ² /month)
central zone	\$88.31	\$62.65	\$0	\$133.00	\$931
outer zone	\$44.14	\$38.12	\$0	\$66.50	\$596

출처: City of Toronto(2017), Harmonized Bylaw and Fees for Sidewalk Cafes, Parklets and Marketing Displays.

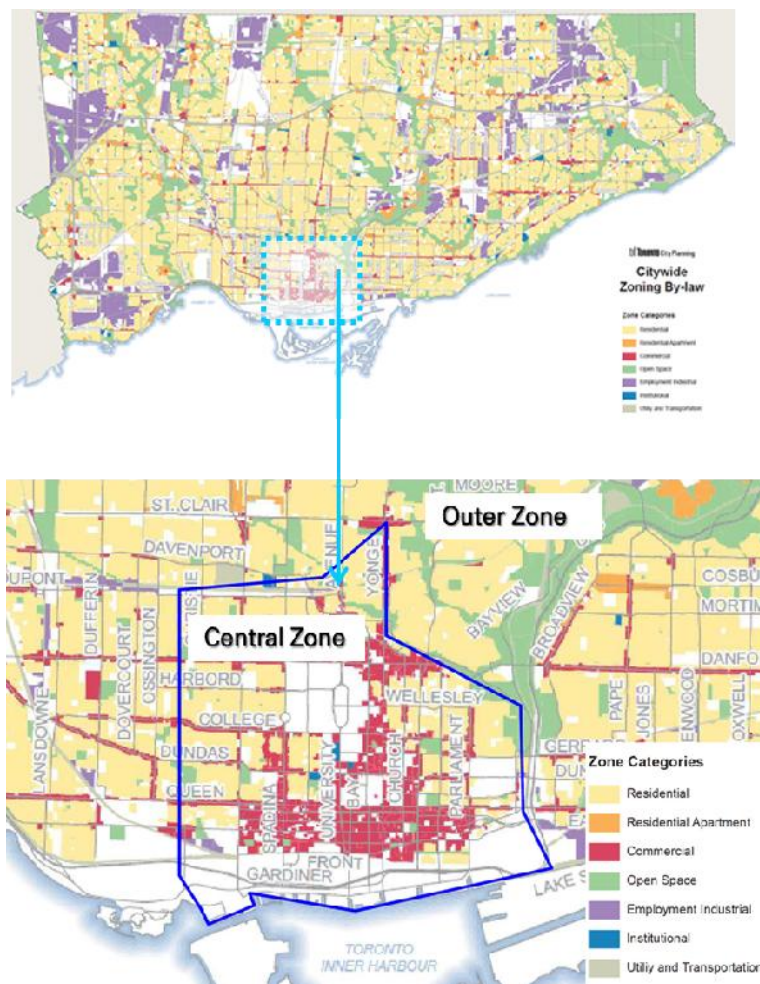


그림 IV-32. 토론토시 노천카페 및 매대, 파크렛 점용료 준

주: 연구자가 토론토시 지도 활용하여 점용료 준 구성

지도 출처: http://map.toronto.ca/maps/map.jsp?app=ZBL_CONSULT



그림 IV-33. 중앙존 내 입지하는 토론토시 금융업무지구(financial district) 파티오 식당
 사진 출처: goo.gl/iF7MDg



그림 IV-34. 외곽존 내 입지하는 토론토시 데이븐포트(Davenport) 노천카페
 사진 출처: <https://www.blogto.com/archives/2017/11/>

표 IV-22. 카페 및 매대 유형별 신청 수수료와 플랜터 설치를 위한 점용료

구 분	노천카페 및 매대	소형 카페	소형 매대
Proposed Application Fee	\$1331.45	\$141.57	\$141.57
Proposed Renewal Fee	\$0 (Included in permit fee)	\$63.71	\$63.71
Proposed Fee for Tree Planting	\$1300	-	

주: 플랜터는 소규모 카페 및 매대, 파크렛 카페 시설에서는 설치 불허

출처: City of Toronto(2017), Harmonized Bylaw and Fees for Sidewalk Cafes, Parklets and Marketing Displays.



그림 IV-35. 노면 주차공간 점유한 parklet 카페 (사진 출처: goo.gl/AuJXmx)

5. 종 합

뉴욕, 파리, 토론토의 노천카페 및 테라스 등에 관한 법제·도와 운영방식은 공공소유 도로 공간에 민간의 옥외영업을 허용하면서 어떻게 공익과 사익을 조화시키는지에 대한 사례를 보여준다. 사례 도시는 각각의 도시적, 문화적 특성을 반영하여 독자적이면서, 체계적으로 옥외영업을 관리하고 있음을 확인하였다. 사례 도시의 노천카페 운영 방식은 도시의 문화적 특성과 옥외영업공간에 대한 인식 등을 함께 반영하고 있었다. 이는 서울을 비롯한 국내 도시도 각각의 문화적 특성과 도시여건에 따라 자율적이면서, 주체적인 옥외영업공간 정책을 전개할 것을 시사한다.

뉴욕시의 경우, 노천카페는 가로의 활력과 사회성, 도시민의 옥외공간욕구 충족 등 긍정적인 공공편익을 구현하는 요소로 보면서도, 그것의 허용구역은 상대적으로 엄격하고 계획적으로 접근되고 있다. 도시계획상의 토지이용규제(zoning)와 연동시키면서, 그 안에서도 지역별로 허용되는 가로를 구체적으로 지정하는 방식이다. 주로 보행이 활성화되고 주요한 관광지역인 도심상업지역과 특별지구를 중심으로 노천카페를 허용하고 있다. 한편 다른 도시와 달리 불허지역을 지정하고 있는데, 용도지역과 특정가도에 구체적으로 지정하고 있다. 뉴욕시는 공공 보도에서도 폐쇄된 옥외 영업공간인 위요형 카페(enclosed)를 허용하고 있다. 허용지역이 제한적이기는 하지만 공공보도에 단순히 테이블과 의자만 설치하는 것이 아닌 벽체와 덮개를 설치하는 시설유형을 허용하고 있어 노천카페의 공익성을 적극적으로 수용하는 입장으로 볼 수 있다. 다른 사례도시와 마찬가지로 뉴욕시는 옥외영업시설의 허용으로 인한 부정적 외부효과를 방지하기 위해 뉴욕시 차원에서 상세한 규제 장치를 마련하고 허가제로 운영하고 있다. 공공 보도상에 허용되는 만큼, 보도의 통행기능을 확보한다는 원칙이 강하게 집행되고 있다. 노천카페의 공공성을 인정하지만 도로점용료 또한 일반 도로점용과 마찬가지로 부과하고 있다.

파리시는 3개 사례도시 중 가장 적극적으로 노천카페를 공익적으로 인식하고 있다. 이는 유럽의 역사적으로 진화되어온 카페 문화를 반영하는 것이기도 하지만, 파리시는 노천카페를 파리의 도시문화경관을 나타내는 상징성을 부여하고 있다. 노천카페를 파리의 문화자산으로 보는 것이다. 이 때문에 파리의 노천카페 조례는 3개 사례도시 중 노천카페의 공공편익에 관한 심미적 차원의 디자인 규제가 가장 강하게 규정되어 있다. 노천카페는 파리시민과 관광객의 일상생활의 일부이며, 도시 전역에서 허용된다. 뉴욕시와 같이 벽체와 덮개를 가진 위요형 노천카페도 허용된다. 대신 시설유형별로 섬세한 시설설치 및 운영규제의 적용을 받아야 하며, 파리의 문화자산으로서의 심미적, 기능적 요건을 충족시켜야 하고, 옥외영업에 따른 부정적 외부효과를 방지하도록 위생, 청결, 소음, 쓰레기 등에 대한 엄격한 규제를 충족시켜야 한

다. 또한 공동 보도의 통행기능을 잃지 않도록 최소한의 보행폭 규정을 두고 이를 침해하는 일체의 옥외영업행위를 불허하고 있다. 파리의 경우에도 도로 공간 점유에 따른 사용료 산정은 일반 점용에 비교하여 특별한 배려를 하지 않으며, 위치와 시설유형에 따라 부과하고 있다.

토론토시도 파리시와 마찬가지로 노천카페를 도시전역에 걸쳐 허용하고 있다. 영국과 프랑스의 지배를 받은 경험이 있는 온타리오주에 위치하고 있기 때문에 토론토는 파리와 마찬가지로 노천카페와 매대를 허용하고 있으며, 나아가 도로변 노상 주차공간까지 옥외 영업공간(parklet)으로 하고 있다. 토론토는 도시 전역에 걸쳐 허용하는 대신 옥외영업의 허용위치를 도로의 위계와 교통량에 따라 허용하는 기준을 갖추고 있고, 구체적인 위치는 교차로, 교통 시설 등으로부터 일정거리 이상을 이격하는 방식을 채택하고 있다. 뉴욕이나 파리와 달리 토론토의 옥외 영업공간 조례는 공공편익을 달성하기 위한 규정을 강하게 두고 있지 않고, 부정적 외부효과를 방지하는데 중점을 두고 있다. 사회적 약자를 비롯한 일반인의 접근성을 규정한 것 이외에 공공편익을 달성하기 위한 조항을 별도로 두고 있지 않는다. 노천카페 자체에 대해 공익성을 인정하는 태도로 볼 수 있고, 대신 보행폭 확보, 청결, 소음 등 부정적 외부효과를 제어하는데 초점을 맞추고 있다.

본 장에서는 각 도시별로 근거법령, 법령제정 목적, 노천카페의 시설 유형, 허용위치, 시설 및 운영기준, 도로점용료로 구분하여 분석하였고, 이를 종합하여 <표 IV-23>과 같이 정리할 수 있었다. 다음 5장에서는 관련 법령 및 관할 관청, 운영 목적, 시설 유형, 허용 위치, 시설 및 운영 가이드라인, 점용료를 각 논점으로 하여 뉴욕, 파리, 토론토의 관련 규정을 비교 분석하고자 한다. 이를 통해 옥외 영업공간 운용의 기본 방향과 원칙을 도출하고자 한다. 이러한 논의를 통하여 한국 도시의 옥외 영업공간 운용 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

표 IV-23. 뉴욕, 파리, 토론토 노천카페 법·제도 분석 종합

구 분		뉴 욕	파 리	토론토
관련 법령 및 관할 관청		뉴욕시 조닝 조례	파리시 매대 및 테라스 조례	토론토 노천카페 및 파크렛, 매대 설치 종합 조례
		뉴욕시	파리시	토론토시
운영 목적	공공 공간 적정 활용	<ul style="list-style-type: none"> 노천카페 적정 위치 설치 적정한 보행 공간 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 테라스 적정 위치 설치 보행 편의 및 안전 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 안전 및 접근성 확보 디자인 질적 제고
	허용목적	<ul style="list-style-type: none"> 가로 경관 증진 점용료 부과에 따른 도시공간 관리 세수 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 상점 입지를 통한 도시 활력 도모 지역 경제 활성화 도시경관 증진 	<ul style="list-style-type: none"> 도시 활력 증진 지역 경제 활성화
노천카페 유형		<ul style="list-style-type: none"> 위요형 노천카페 (enclosed cafe) 개방형 노천카페 (unenclosed cafe) 소규모 비위요형 노천카페 (small unenclosed cafe) 	<ul style="list-style-type: none"> 위요형 테라스 (terrasse fermee) 개방형 테라스 (terrasse ouvertes) 노상 테라스 (counter-terrasse) 	<ul style="list-style-type: none"> 소형 전면 카페 (small frontage cafe) 연석부 스탠드형 카페 (curbside standing cafe) 점포 전면 및 연석 분리 카페 (frontage and curbside split cafe) 파크렛 카페 (parklet cafe) 연석부 + 파크렛 카페 (curbside and parklet cafe combination) 전면부 확장, 연석부, 파크렛 카페 (extended frontage, curbside or parklet cafe) 임시 연중 위요 카페 (temporary year-round cafe enclosures) 접이식 카페 (retractable cafe)
허용 위치		<ul style="list-style-type: none"> 용도지역 기반 규제 허용지역과 불허지역 구분 지역별 특정가로 허용/불허 지정 특별지구 등 상업활성화 지역 지정 	<ul style="list-style-type: none"> 기본적으로 도시전역 허용 - 특정 가로에 대한 별도 규정 추가 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 도시 전역에서 허용가능 - 주거지역, 아파트 단지로부터 최소 30m 이격
시설 및 운영 기준	공공 편의 증대	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 및 보행약자 접근성 확보 영업시설 질적 수준 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 어닝, 펜스, 조명 설치 규정 가로 경관 제고 (상점 전면부 퀄리티 유지) <ul style="list-style-type: none"> - 위요형 카페: 점포 전면부 구조 재료는 투명한 재료 사용 권장, 불투명한 재료는 지면에서 30cm 까지만 허용, 광고물 부착 금지 - 바닥에 카펫, 페인트칠, 잔디, 인공물 덮개 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 및 보행약자 접근성 확보 영업시설 질적 수준 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 어닝, 펜스, 조명, 이젤, 입간판, 스크린, 플랜터 설치 규정 가로 경관 제고 (테라스 퀄리티 유지) <ul style="list-style-type: none"> - 키페 전면부 (파사드) 투명하게 유지, 시설 정기적 유지관리 - 컬러, 재료, 색채 가이드라인 - 영업 시설물: 컬러, 재료가 테라스 인테리어와 어울리게 - (위요 테라스) 천막 사용금지 	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 및 보행약자 접근성 확보 영업시설 질적 수준 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 천막 (visual screen), 플랜터, 펜스, 데크 설치 규정
	부정적 외부효과 예방	<ul style="list-style-type: none"> 최소 보행폭 및 보행로 확보 영업 시간 규정 옥외 영업공간에서의 소음 규제 옥외 영업장 관리에 대한 영업자 책무 <ul style="list-style-type: none"> - 보도상 소리 행위, 쓰레기 적치 금지, 고정식 시설물 금지 카페설치시 일정거리 이격: 소화전, 신호등, 공중전화 부스, 가로 수, 가로등, 우편함, 공공에서 설치한 벤치, 자전거 거치대 	<ul style="list-style-type: none"> 최소 보행폭 및 보행로 확보 영업 시간 규정 옥외 영업공간에서의 소음 규제 옥외 영업장 관리에 대한 영업자 책무 <ul style="list-style-type: none"> - 영업시간 외 상점 시설 보도에 두는 행위 금지 - 바닥면 물건 바로 두는 행위 금지쓰레기, 폐기물 처리 자판기 설치 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 최소 보행폭 및 보행로 확보 영업 시간 규정 옥외 영업공간에서의 소음 규제 옥외 영업장 관리에 대한 영업자 책무 <ul style="list-style-type: none"> - 허가구역내에서만 바베큐 등 조리행위 허용 - 청소, 정리, 위생관리
도로점용료		<ul style="list-style-type: none"> 지가(임대료), 점용 면적, 소비자물가지수 	<ul style="list-style-type: none"> 지가(임대료), 점용 면적 및 길이(폭), 상설/임시 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 지가(임대료), 점용 면적, 상설/임시 운영 소형 카페시설 유형은 점용료 부과 x

V. 해외 법·제도 비교분석 및 옥외 영업공간 운용 기본원칙

본 장에서는 4장에서 살펴 본 뉴욕, 파리, 토론토의 노천카페 법·제도를 종합하여 공공소유공간에 대한 옥외영업 허용 및 관리에 대한 기본 원칙을 도출하고자 한다. 4장에서 도출된 뉴욕, 파리, 토론토의 노천카페 법·제도 분석 종합표(표 IV-23 참조)를 중심으로 분석항목별로 3개 도시의 공통점과 차이점을 살펴보고, 이로부터 시사점과 기본원칙을 도출한다.

1. 뉴욕, 파리, 토론토 옥외영업 법·제도 비교분석

1) 근거법령 및 관할주체

뉴욕, 파리, 토론토의 옥외영업에 관한 근거법과 옥외영업을 관할하는 주체는 세 가지 점에서 공통점을 가진다. 첫째는 각 도시의 자치적인 조례에 법적 근거를 두고 있다는 점이다. 뉴욕시의 ‘노천카페 규정(sidewalk cafe regulation)’은 뉴욕 용도지역 조례(NYC zoning resolution) 조항으로 시의 자치적 입법과정을 거친 조례에 해당한다. 파리시의 “테라스 및 매대 규정(reglement etalages et terrasses)’도 파리시 자체의 입법과정을 거친 시 조례(arrete municipal)이고, 토론토시의 ‘노천카페 및 매대 설치를 위한 종합 조례(harmonized bylaw and fees for sidewalk cafes, parklets, and marketing displays)’도 동일하다. 이들 도시의 자치적인 입법권한은 물론 상위 정부의 위임에 의한 것이다. 뉴욕시의 경우 뉴욕주, 파리시의 경우 프랑스 정부, 토론토시의 경우 온타리오 주의 자치입법권한의 위임에 따른 것이다. 그러나 이 위임은 노천카페를 특정하여 입법권한을 부여한 것은 아니고 전반적인 자치권의 부여로 보아야 하고, 따라서 뉴욕, 파리, 토론토의 노천카페 규정은 이들 도시의 자치적인 입법목적에 따른 결과물로 보아야 할 것이

다. 두 번째 공통점은 이들 3개 도시 모두 ‘노천카페’의 허용과 운영을 위한 별도의 법·제도를 가지고 있다는 점이다. 앞 장에서 살펴 본 조례는 모두 노천카페를 공익적 관점에서 다루기 위한 목적을 위해 별도로 제정된 법·제도이다. 즉, 이들 세 도시의 노천카페 운영은 별도의 독립적인 근거법령을 가지고 있다. 세 번째 공통점은 이 법령의 제정 및 법령에 따른 옥외공간 운영이 도시전체 차원에서 관할되고 운영되고 있다는 점이다. 관할주체가 도시정부이기 때문에 도시전체 차원에서 옥외 영업공간 운영 조례가 수립되고 도시공간의 종합적이면서, 일관성 있는 관리가 가능해지게 된다. 뉴욕시의 경우 도시계획 차원에서 옥외영업이 허용되는 지역을 조닝과 연동시키고 있고, 파리의 경우 도시 차원의 주요 상징가로를 집중적으로 관리하고 있으며, 토론토시의 경우도 도심부를 중심으로 한 도시관리 전략과 연동되어 있다.

이와 같은 근거법령 및 관할주체 측면에서의 3개 사례도시의 특성은 한국의 옥외 영업공간의 법·제도와 운영주체와 차이를 보이고 있다. 제3장에서 살펴보았듯이, 국내 옥외영업제도는 국가 차원의 ‘식품위생법’에 근거를 두고 있지만, 옥외영업이 특정한 정책목표 하에 별도로 규정되어 있는 것이 아니고, 식품위생목적의 규제에 예외를 인정하는 대상으로서 시행규칙의 별표에서 총리령으로서 규정되어 있다. 따라서 옥외 영업공간은 관광 진흥과 지역경제 활성화를 위해 허용하는 정책적 목표가 없는 것은 아니지만, 그것은 간접적인 정책의지가 반영된 수준으로 볼 수 있을 뿐 이고, 명시적이고 독립적인 법적 근거를 마련하고 있지 않다고 보아야 할 것이다. 근거법령인 ‘식품위생법’에서는 옥외영업이 식품위생 규제의 예외가 대상 영업활동 이상으로 인식되지 않는다는 점은 이를 허용하는 공익성이나 정책목표에 대신 서술이 없다는 점에서도 확인할 수 있다.

한국의 ‘식품위생법’은 옥외영업의 허용을 위와 같이 허용하면서 그 관할주체를 자치도지사, 특별자치시장, 시장, 군수 등 기초지방자치단체장에게 위임하고 있다. 따라서 서울특별시의 경우 기초자치단체인 자치구가 관할 주체가 되어 자치구 차원에서 조례가 수립되고 있고, 광역자치단체인 서울시 차

원에서는 별도의 조례가 수립되어 있지 않고 있다. 즉, 서울시에서 옥외 영업 공간의 관리, 운영은 도시전체 차원이 아닌 25개 자치구 차원에서 개별적으로 이루어지는 체제이며, 이에 따라 2018년 기준, 5개 자치구가 식품위생법 시행규칙의 근거조항에 따라 각각 조례를 수립하여 운영하고 있다. 이는 운영의 목적, 허용구역, 시설 및 운영기준, 점용료 등에 대해서 서울시 전체차원의 도시관리 및 전략과 연동되어 있지 않은 특성을 지닌다고 볼 수 있다. 옥외영업에 대한 별도의 독립적 근거법령의 부재, 도시전체 차원의 자치적 법적 장치 및 운영접근 부재, 자치구 차원의 개별적 운영은 한국 옥외영업 법·제도의 특성이며, 앞서 살펴 본 뉴욕, 파리, 토론토의 그것과는 구조적으로 차이점을 보인다.

2) 시설 유형 및 운영 목적

뉴욕, 파리, 토론토는 공통적으로 보도 및 도로의 여건에 따라 구체적으로 시설 유형을 제안하고 있다. 노천카페의 형태의 명칭과 구분에 있어 도시별로 차이가 있기는 하지만, 크게 벽체와 덮개가 있는 위요형(enclosed sidewalk cafe)과 테이블과 의자만 설치하는 개방형(뉴욕, unenclosed sidewalk cafe; 파리, terrasses ouvertes)로 나누고 있는 것은 공통적이다. 개방형 카페의 경우 두 명이 나란히 앉을 수 있는 2열 유형과 벽체에 붙여 하나의 의자와 테이블만 설치하는 1열 유형으로 구분하는 하는 것도 공통적이다. 건물전면의 벽체에 붙여 의자와 테이블을 설치하는 유형과 건물 벽체에서 떨어져 보도의 도로쪽 연석 쪽에 설치하는 유형으로 구분하고, 이들 유형의 다양한 조합을 제시하고 있는 것도 유사하다.

다른 점은 파리의 경우 노천카페와 함께 상품의 진열도 허용하는 ‘매대(etalages)’에 대한 규정을 두고 있으며, 토론토의 경우 ‘매대(display)’를 비롯한 노면주차장에서 옥외영업을 할 수 있는 ‘파크렛(parklet)’ 유형 등 보다 세분화된 유형을 두는 것을 들 수 있다. 그러나 이러한 차이점은 본 연구의

주제에서 볼 때 부차적인 것으로, 주된 공통점은 이와 같이 노천카페의 유형을 구체적으로 규정하고, 이에 맞게 시설기준을 제시하고 있다는 점이다.

이러한 시설유형의 옥외 영업공간을 운영하는 목적은 뉴욕, 파리, 토론토시가 노천카페를 통해 달성하고자 하는 공공정책 목표를 나타내 준다. 이는 세 도시의 조례의 수립 목적으로부터 확인할 수 있다. 뉴욕시의 경우 노천카페가 가로의 ‘시각적 어메니티(visual amenities)’를 높여주는 요소로서, ‘가로 경관’을 향상시키는 공익적 편익 증진효과를 천명하고 있다. 아울러 보도 점용에 징수된 점용료를 도시의 세수로 사용한다는 내용을 명확히 담고 있다. 파리는 보다 적극적으로 노천카페를 파리 ‘도시 경관의 상징적 요소’로 보고 ‘심미성과 다양성’ 차원에서의 ‘도시 활력의 요소’로써 이를 활용하고자 하는 것을 확인할 수 있다. 노천카페와 이를 이용하는 사람들이 파리의 가로에 보다 사회성과 다양성을 부여하며, 파리를 파리로 만든다는 인식이 조례의 제정목적에 제시되어 있다. 노천카페를 파리의 도시문화와 불가분의 관계를 갖는 문화적 아이콘으로 인식하는 것이다. 토론토시의 경우에도 노천카페는 ‘도시 활력’을 증진시키고, 그것이 설치되는 지역의 ‘경제 활성화’에 기여하는 공공성과 공익성을 인식하고, 이를 달성시키기 위해 노천카페의 ‘디자인의 질’을 중요시하고 있다. 이와 같이 외국의 3개 사례도시는 공통적으로 노천카페를 도시가로의 활력과 경관, 가로환경의 심미성과 다양성, 지역경제 활성화에 기여하는 공익적인 요소로 보고 그것을 공공소유공간인 보도에 이를 허용하고 있다.

한국은 아직까지 옥외영업에 대한 시설유형은 체계적으로 규정되어 있지 않다. 국가차원의 법적 근거가 되는 ‘식품위생법’에서는 사실 옥외영업에 대한 용어정의도 별도로 되어 있지 않으며, 그것의 시설의 형태와 유형에 대한 규정이 부재하다. 단지 옥외영업이 허용되는 식품접객업 유형(일반음식점, 휴게음식점, 제과점)을 제한하고, 옥내에서 조리된 식음료를 제공만 하는 영업으로 규정하고 있을 뿐 이다. 또한 그러한 영업이 공공소유 공간이 보도, 도로, 광장 등에서 가능하다는 점을 직접적으로 천명했다기 보다는 그 가능성을 일괄

적으로 기초지방자치단체장에게 위임하는 형태를 취하고 있을 뿐 이다.

따라서 옥외영업에 대해 공공이 어떠한 공공 편익을 추구하고 있는가는 서울시의 경우 옥외영업을 허용하는 5개 자치구의 조례를 통해 확인할 수 있다. 5개 자치구 옥외영업 조례에 나타난 옥외영업의 공공 편익은 공통적으로 ‘가로 활성화’ 및 ‘지역경제 활성화’에 중점을 두고 있다. 또한, 현 법령상 신고된 영업장 내에서만 식음료 서비스가 허용되기 때문에, 대지내 옥외영업이라 하더라도 자치구의 허용에 한해 이루어지게 된다. 이는 곧, 옥외영업으로 인해 저촉될 수 있는 도로법, 건축법령의 규제를 완화해주는 방식으로 이루어지기 때문에 ‘옥외영업 행위’의 부가적 허용 정도로 볼 수 있다. 즉, 도시전체 차원의 공공 편익에 대한 관점에 기반하여 운용되는 수준으로 보기에 한계가 있다.

3) 허용 위치

노천카페의 허용위치에 대해서는 세 도시가 각기 달리 접근하고 있다. 먼저 파리와 토론토에서는 노천카페가 도시전역에 걸쳐 허용되는 반면 뉴욕의 경우는 토지이용규제 수단과 연결시켜 한정된 지역에서만 허용되는 방식으로 구분된다. 이는 파리와 토론토의 경우가 노천카페를 보다 적극적으로 받아들인다고 볼 수 있다. 노천카페가 도시문화의 일부이며 일상 생활공간의 한 장소로 정착한 파리의 경우는 기본적으로 도시전역에 노천카페를 허용하면서 도시관리 차원에서 중요성이 있는 상제리제 거리 등 특별가로에 대해서는 별도 규정을 두어 상세하게 관리하고 있다. 토론토의 경우에서 전 지역에서 허용하되, 주거지역과 아파트 단지에 인접하여 설치될 경우 해당 지역으로부터 최소 이격 거리(30m)의 기준을 두고 있다. 즉, 일부 불허되는 조건을 명시하고 있는 것이다. 뉴욕시는 용도지역(zoning)을 기반으로 허용지역과 불허지역을 구분하고, 나아가 지역별로 허용되거나 불허되는 특정 가로를 지정하고 있다. 노천카페가 전향적으로 허용되는 것은 상업지구, 제조업지구, 고밀 주

거지역이며, 보행 및 상업이 활성화된 특별지구(special zoning district)에도 노천카페가 활성화되어 있다.

앞서 서술한 것처럼 서울시의 경우 옥외영업은 도시전체 차원의 관리 없이 자치구 차원에서 허용위치가 결정되고 있다. 제3장 <표 III-8>에서 보듯이 옥외영업이 허용되는 위치는 자치구의 결정에 의한 것이며, 대부분은 민간대지 내에서의 옥외영업을 허용한 것이다. 공공소유의 도로공간에 옥외영업이 허용된 곳은 중구 을지로 노가리호프골목과 서대문구의 명물길 2개소로, 이는 서울시 전체적인 도시관리와 직접적으로 연결되어 있지 않다. 이와 같이 서울시의 경우 공공소유공간에서의 옥외영업의 허용위치에 대한 정책적 접근은 아직 정립되지 않은 단계로 볼 수 있다.

4) 시설 및 운영 가이드라인

옥외 영업공간은 도시의 가로 환경을 증진하는 시각적인 어메니티 요소가 되기도 하면서, 한편으로는 주변 환경에 위해를 가하는 공해성의 요소가 된다. 보도, 도로 등 공공 공간을 점유하는 옥외 영업공간은 필연적으로 공공공간의 본래 기능을 잠식하게 되며, 외부에 설치되는 옥외 영업공간의 운영 특성상 그 영향이 옥외 영업공간을 이용하지 않는 보행자, 주변지역 거주자에게 불가피하기 노출되어 공적 피해를 줄 수 있는 여지가 있다. 이러한 차원에서 공간 운용에 대한 시설 및 운영 가이드라인의 규정은 공공 편익 증진과 공적 피해 저감을 위한 예방적 조치가 함께 고려되어 있음을 확인할 수 있다.

(1) 공공 편익 증진을 위한 시설 운영 및 관리 규정

① 영업시설의 질적 수준 증진

노천카페는 도시의 매력을 증진시키는 심미적 특성을 지니고 있는 것으로

인식하는 각 사례도시는 도시의 경관과 매력을 증진하기 위한 옥외영업시설 설치 규정을 구체적으로 제시하고 있다.

뉴욕시는 노천카페의 물리적 요소가 가로환경을 증진시키도록 상세히 규제하고 있다. 어닝, 펜스, 조명 등에 대한 디자인 가이드라인과 함께, 시설물의 재료와 색채에 대해서도 규제하고 있다. 특히 보도 공간을 벽체와 덮개로 점유하는 위요형 카페 설치에 대해서는 보다 상세한 디자인 규제가 가해진다. 설치되는 벽면을 비롯한 천장, 투명도 유지를 위한 재료 사용, 광고물 부착 금지와 같은 상세 가이드라인이 제시된다. 개방형 카페에 대해서도 어닝은 반드시 접이식으로 설치하게 하고, 상호명 외에 광고물 부착은 금지시키고 있다. 토론토의 경우도 어닝, 펜스, 조명, 데크, 입간판, 스크린 등 노천카페의 물리적 요소에 대하여 디자인가이드라인을 제시하고 있다. 또한 노천카페 시설 유형을 보다 다양하게 허용하여 도시 가로의 활력을 보다 적극적으로 도모하고 있다.

노천카페 문화가 발달한 파리시는 보다 심미성 측면의 상세한 시설 운영 규정을 두고 있다. 이젤(세우는 메뉴판), 펜스, 조명, 입간판, 스크린, 플랜터, 어닝 등 테라스 시설의 재료와 색채는 주변 건축물과 어울리도록 사용하게 하여 도시 경관의 일관성을 유지하도록 하고 있다. 또한, 품질이 높은 재료(목재, 금속, 주철 등) 사용 권장하고 있고, 위요형 테라스 설치시 사용되는 유리 칸막이는 무반사이면서, 경량재 사용하도록 하고 있다. 상점 전면에 설치되는 폴딩 도어는 유리로 설치하여 실내외 투과를 확보하도록 하고, 겨울철 위요형 테라스 설치시 천막과 같은 도시 경관을 불량하게 조성하는 시설 유형의 설치 금지하고 있다. 플랜터 또한 고급재료 사용(목재, 금속, 주철, 테라코타, 아연 등) 권장을 하고 있고, 사각 형태로 일렬로 배치하여 시각장애인 방해요소가 되는 것을 예방하고 있다.

② 보행약자를 위한 보행 안전 및 접근성 확보

옥외 영업공간의 조성을 가로환경의 공공성 증진수단으로 보는 세 도시에서는 공통적으로 보행약자를 위한 접근성 및 시설 설치에 관한 규정을 두고 있다. 휠체어를 탄 사람들을 위하여 바닥이 설치되는 위요형 노천카페의 경우 경사도는 4% 이하로 하고, 최소 90cm의 입구 확보를 의무적으로 규정하고 있다. 또한, 시각 장애인을 위하여 플랜터를 건물 전면부쪽으로 붙여서 배치하도록 하여, 시각 장애인들의 통행을 방해하지 않도록 하고 있다.

③ 영업자의 책무

영업자의 책무에 관한 규정으로 옥외 영업공간의 정기적인 청결한 관리의 의무를 둔 것은 보도와 도로 환경이 공공소유공간으로써 쾌적성을 유지하기 위한 것으로 볼 수 있다.

이상에서와 같이 뉴욕, 파리, 토론토 노천카페 법 규정에서 공통적으로 확인할 수 있는 공공성 증대를 위한 규제 요소는 공간의 디자인적 수준향상, 장애인 접근, 청결성 유지이다. 이와 비교해 볼 때, 서울시 자치구의 옥외영업조례는 자치구별로 다양한 수준으로 가로환경의 공공성증진을 위한 디자인 규제가 있다. 반면 서울시 자치구 옥외영업 운영 규정에는 장애인 접근성과 보행 편의를 위한 규정은 마련되지 않은데, 이는 대부분 대지내 공지에 옥외영업을 허용하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 그러나 서울시 자치구의 옥외영업에 관한 가이드라인에서는 옥외 영업공간의 청결한 유지관리를 위한 영업자의 책무에 대한 규정을 모두 공통적으로 포함하고 있다. 옥외영업을 허용하면서 도시 공공 공간의 지속가능한 관리를 담보하기 위해 노력하였다는 것을 읽을 수 있다.

(2) 부정적 외부효과 예방 요소

① 최소 보행폭 및 보행로 확보

뉴욕, 파리, 토론토가 모두 보도상에서 옥외영업을 허용하는 만큼 최소 보행폭 확보와 원활한 보행을 위한 보행로(pedestrian clearway)의 확보는 세 도시에서 공통적으로 확인되는 규정이다. 각 도시에서 규정의 최소 보행폭의 정도는 차이가 있지만, 보행폭 확보에 관한 규정은 보도 혹은 도로상의 점용을 허용한다 하더라도, 보도 및 도로 본연의 기능을 근본적으로 고수하고 있음을 알 수 있다.

② 옥외영업 운영시간 규정

뉴욕, 파리, 토론토의 경우 공통적으로 노천카페와 테라스 시설이 매우 활발하게 이용되고 있으나, 영업시간을 규정하여 주변 지역への 피해를 저감하기 위한 노력을 하고 있었다. 세 도시 공통적으로 심야 시간대에는 영업을 금지하는 규정을 두고 있다. 옥외영업으로 인한 소음, 담배 연기, 음식 냄새는 행인들과 주변 지역 거주자들에게 공해성을 지니는 요소이다. 특히, 토론토의 경우 다른 도시에 비하여 밤 11시까지만 영업 운영을 허용하고 있는데 따라서, 영업공간에 대한 청결한 관리뿐만 아니라 주변 지역 및 영업 특성을 반영하여 영업시간을 제안하는 방안 또한 필수적으로 요구되는 사항이라 볼 수 있다.

③ 공해성 요소 방지 규정

뉴욕, 파리, 토론토의 조례는 공통적으로 옥외영업으로 인해 발생하는 공해요소를 방지하기 위한 규정을 두고 있다. 뉴욕의 경우, 보도 상에서 조리행위와 쓰레기 적치를 금지하고 있다. 음향기기는 실내에만 설치하도록 하여 소음공해 유발을 차단하고 있다. 재해요인을 예방하기 위해서 고정식 시설물 설치를 금하며, 노천카페 시설은 소화전, 신호등, 공중전화부스, 가로수, 가로

등, 우편함, 공공벤치, 자전거 거치대로부터 일정 거리 이상을 이격시키도록 규정하고 있다. 파리시는 영업시간 외 상점시설을 보도에 두는 행위를 금하고 있고, 바닥면에 물건을 두는 앉도록 하고, 쓰레기는 바로 처리하도록 규정하고 있다. 토론토시의 경우 바비큐 등 조리행위는 허가를 받은 구역에서만 가능하도록 규정하고 있고, 소음유발을 불허하고, 청소, 정리, 위생관리 의무를 부과하고 있다.

이상에서 살펴 본 부정적 외부효과 예방요소에 대한 서울시 조례는 자치구별로 규정된 방식이 다양하다. 자치구별로 차이가 있기는 하지만 옥외영업시간과 공해유발요소에 대한 규정은 서울시 자치구 조례에도 비교적 충실하게 규정되어 있다. 그러나 최소 보행폭에 대한 규정은 일부 마련되어 있어도, 원칙적인 차원에서 제시한 것으로 지자체 공무원 및 영업자 입장에서구체적인 규정이 없기에 임시방편적으로 대응할 수 있는 여지를 줄 수 있다. 이는 서울시 자치구 조례의 옥외영업이 대지내 공지에서의 활동을 전제로 한 것이기 때문인데, 향후 보도와 도로 공간에서 옥외영업허용이 확대된다면 공공 공간의 기능 담보를 위해 중요하게 기준을 제시할 부분이라 할 수 있다.

5) 도로점용료

뉴욕, 파리, 토론토는 공공소유인 보도상에 민간의 사적 영업활동을 허용하면서 이에 대한 점용료 산정 기준을 구체적으로 마련하고 있다. 영업자 입장에서는 공간 사용료를 정부에 납부하고 유사소유권(이용권)을 획득하여 공간의 적극적인 이용을 도모하는 방식이다. 뉴욕, 파리, 토론토는 도로 점용료 산정에 있어 공통적으로 지가와 시설 유형, 점유 면적, 매출액을 반영하고 있다. 지가에 따라 같은 면적이라도 점용료 부과액이 차등화된다. 뉴욕시의 경우 지가와 높은 지구와 지가가 상대적 낮은 지구를 구분하여 구분하고 있었다. 파리시의 경우 도로의 상업화 정도에 따라 도로 점용료를 구분하고 있다. 토론토시 또한 도심부와 도심부 외곽으로 구분하여 기본적인 점용료 산정 기

준을 마련하고 있었다. 한편, 시설 유형도 점용료에 반영된다. 뉴욕시의 위요형 카페의 경우 비위요 카페보다 점용료 부과액이 높는데 이는 위요형 카페는 비위요형 카페보다 영업시간이 보다 길게 운영되는 특성을 지니고 있기 때문이다. 파리의 경우 건물 전면에 면하여 배치되는 테라스 보다 보도 연석부에 배치되는 테라스 시설의 점용료가 높게 나타났다. 토론토의 경우에도 지가(임대료), 점용면적에 따라 점용료를 부과하며, 상설이나 임시운영이냐에 따라 부과액을 차등화하고 있다. 토론토에서는 소형인 카페시설인 경우에는 점용료를 면제하고 있다.

이들 3개 사례도시에 있어서 노천카페에 대한 도로점용료 부과는 공통적으로 공공소유부지인 보도 또는 도로공간의 점용을 허가하고 이에 상응하는 사용료를 징수한다는 일반적 도로점용료 부과 원칙에 따르고 있다. 즉, 노천카페의 공공성을 인정하지만 그에 따른 특별한 점용료 부과 인센티브는 부여하지 않고 있다. 국내의 경우, 옥외영업 허용은 대부분 민간대지 내의 공지에 허용되는 것이므로 도로점용료 부과는 적용되지 않으나, 보도와 도로를 점용하여 운영하고 있는 중구 을지로 노가리호프골목과 서대문구 명물길에 대해서는 점용료를 부과하고 있다. 부과 방식은 도로법에 따라 지가, 면적, 기간(1년 기준)으로 산정하고 있고, 중구의 경우 상인을 비롯한 고객 공동 이용시설에 대한 경감 비율을 적용하고 있으나, 상설/임시와 같은 이용기간을 반영하는 등 보다 실질적이면서, 상세화된 산정 방식을 도입하는 단계에 이르지 못함을 확인할 수 있다.

2. 옥외 영업공간 운용 기본 원칙

위에서 살펴본 것처럼 뉴욕, 파리, 토론토의 노천카페 법·제도는 도시의 공공용지에서 공·사 이익 조화를 도모하는 방향으로 민간옥외영업이 운영 및 관리되고 있었다. 이러한 맥락에서 사례 도시 분석으로부터 보도, 도로 등 공공소유부지에 대한 민간옥외영업을 도시관리 차원에서 합리적으로 전개하기 위한 보편적인 기본 원칙을 도출할 수 있다. 옥외 영업공간 운용 기본 원칙으로 도출된 1) 보행 편의 및 쾌적성 유지, 2) 도시 가로 활력 및 다양성 유지, 3) 보행환경 유지관리 및 도로점용에 따른 옥외영업 경제적 선순환을 중심으로 국내 옥외 영업공간 운용에 대한 정책적 시사점을 논의하고자 한다.

1) 공공용지 본래 기능 확보

보도와 도로 등 공공용지에 사적인 점용을 허용하는데 있어 지켜야할 첫 번째 기본 원칙은 공공용지의 본래 기능을 잃지 않도록 하는 것이다. 옥외영업의 공공성과 그것이 제공하는 공공 편익을 증진시키고자 하는 정책목표가 있다 하더라도 그것이 점유하는 공공용지가 수행해야 할 공공성은 타협의 대상이 될 수 없는 기본 원칙이다. 앞서 살펴본 바와 같이 보도에서 노천카페를 허용하고 있는 뉴욕, 파리, 토론토의 노천카페 운영에 관한 규정은 보행편의 및 쾌적성 유지를 담보하는 범위 내에서 옥외영업을 허용하고 있다.

보도상에 옥외영업이 허용되는 경우 가장 우선적으로 보도의 보행통행 기능이 확보되어야 한다. 뉴욕, 파리, 토론토에서 공통적으로 최소 보행폭과 보행로 확보를 가장 필수적으로 규정하고 있는 것도 바로 보도의 본래 기능을 확보하기 위한 것으로 볼 수 있다. 최소 보행폭 규정은 각 도시마다 도로의 폭과 같은 물리적 보행환경 특성, 주변부 토지이용과 맞물려 규정되는 것을 확인할 수 있다.

한편으로, 옥외영업이 설치되는 보도가 불특정 다수가 이용하는 공공공간이기 때문에 보행약자를 비롯한 장애인의 이동 및 영업공간에의 접근성에 관한 규정이 공통적으로 마련되어 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 휠체어를 탄 사람, 유모차를 끌고 오는 이용자, 노약자, 시각 장애인 등은 공통적으로 보행 환경 및 시설 이용의 안전성 및 편의성 차원에서 보다 주의를 기울여야 하는 이용자에 해당한다. 이들의 옥외 영업공간에의 접근성 및 공간 이용을 용이하게 하는 시설 규정을 둔 것은 사적인 영업을 위한 보도 점유에 의해서 도시 공공 공간의 접근성이 훼손될 수 없다는 기본원칙에 따른 것으로 이해할 수 있다.

2) 부정적 외부효과 방지

외기에 노출되어 식품 접객 서비스가 이루어지는 영업 특성상 외부 환경에의 영향은 불가피하다. 특히, 음식 냄새, 매연, 소음은 기존 주변환경 및 거주 환경에의 부정적인 외부효과임이 선진적으로 노천카페 운용이 이루어지는 도시에서도 공통적으로 확인되었다. 이는 공공소유공간에 허용되는 사적인 옥외영업이 부정적 외부효과를 초래하지 않도록 제어되어야 한다는 기본 원칙을 보여주는 것이다.

외국 3개 사례도시에서 공통적으로 도출할 수 있는 방식은 크게 허용위치 지정, 영업시간 규제 및 공해요소에 대한 직접적 제어로 나누어 볼 수 있다. 먼저 부정적 외부효과를 초래할 우려가 있는 지역에 대해서는 옥외영업을 허용하지 않는 방식을 적용할 수 있다. 뉴욕시의 경우처럼 용도지역이나 특정 가로와 지구를 불허지역으로 지정할 수 있고, 토론토시처럼 주거용도로부터 일정한 이격거리를 적용할 수도 있다. 두 번째는 영업시간을 규제하는 방식이다. 심야시간대 영업활동을 금지시키거나 시간제 보행전용도로 등 도로의 차량통행 운용과 연결시켜 영업시간대를 규제할 수도 있다. 세 번째 방식은 소음, 소리, 쓰레기, 연기, 청결, 위생 등 공해요소를 규제하는 방식으로 사

레 도시 모두 공통적으로 상세한 규제내용을 담고 있었다. 부정적 외부효과를 무엇으로 볼 것인가와 그것을 어떻게 제어할 것인가는 도시의 특성, 옥외영업이 허용되는 가로와 주변지역의 특성 등에 따라 달라질 수 있다. 그러나 어떤 경우에서든지 부정적 외부효과를 최소화해야 한다는 것은 기본 원칙으로 볼 수 있다.

3) 도시 가로의 공공편익 증진

보도와 도로 같은 공공소유부지에 민간의 옥외영업을 허용하는 것은 그것이 공공편익의 증진에 기여하기 때문이다. 옥외영업의 어떤 측면을 공공편익으로 볼 것인가는 도시별로 차이가 있으나, 일반적으로 도시가로의 경관 향상, 사회성 증진, 지역경제 활성화, 도시민과 방문객의 옥외카페 수요 충족 등이 공통적으로 인식되고 있다. 이는 보도 및 도로 여건에 따른 민간의 다양한 공간 이용을 통해 도시 경관의 질 향상 및 가로 활성화, 도시민의 옥외카페수요에 부응함으로써 가로의 공공성을 높이는 것이 민간 옥외영업허용의 기본원칙이라는 점을 나타낸다. 즉, 가로의 공공성을 증진하는 공공편익이 없다면 또는 공공편익을 희생한다면 공공소유공간에 대한 사적 점용은 허용되지 않아야 한다는 기본 원칙이다.

위와 같은 기본원칙에 따라 외국 사례도시는 벽체와 덮개를 가진 옥외 영업공간 설치를 보도 상에 허용할 만큼 공익성 부여에 적극적이며, 옥외영업 시설을 유형화하고 그것의 디자인 수준이 가로경관과 활력에 기여하도록 상세한 디자인 가이드라인을 통해 규제하고 있다. 크게 위요형과 비위요형으로 나누어 설치물의 재료, 색채, 투명성, 디자인, 크기, 설치위치 등이 각 도시의 건축적 자산 및 가로경관의 특성을 훼손하지 않고 질적 증진 차원에서 보다 구체적으로 규정되어 있다. 어닝, 테이블, 의자, 입간판, 위요형 시설의 벽체와 덮개, 광고물 등이 대표적 규제의 대상이다. 그러나 상세한 규제가 획일적으로 적용되지 않도록 허용위치 별로 지역특성에 맞게 적용되는 점도 주목할

필요가 있다. 뉴욕시의 경우 특별용도지구(special zoning district)에 대한 지구별 가이드라인을 마련하고 있고, 파리의 경우에서 도시 주요 상징가로에 대해 특별한 디자인 규제를 적용하고 있다. 이러한 법제도적 장치를 통해 옥외영업 시설물과 활동은 가로의 활력과 매력을 높이면서 도시 가로의 사회성과 다양성을 높이는 공공 편익을 만들어낸다.

4) 도로점용에 따른 옥외영업 이익의 경제적 선순환

세 사례 도시의 노천카페 규정에서 공통적으로 확인되는 내용은 보도의 민간점용에 대한 점용료의 부과이다. 만약 보도상의 옥외영업이 앞서 말한 바와 같은 공공편익을 증진시키는 공공성을 지닌다면 이를 유도하기 위한 인센티브로서 공공용지의 점용료를 부과하지 않거나 또는 일반적인 점용료 부과 보다 경감시켜 주는 방안도 생각할 수 있다. 그러나 뉴욕, 파리, 토론토의 경우 인센티브적 성격은 없고 일반적인 도로점용시설의 일부로 접근하고 있다. 즉, 지역별 지가(임대료)를 반영하여, 시설유형, 점용면적, 점용시기에 따라 도로점용료를 부과하는 방식이다.

또한, 공공용지인 보도 및 도로 공간에서 민간의 사적인 영업활동을 허용했을 때 그 수익을 어떻게 배분해야 할 것인가에 대한 원칙도 필요할 것이다. 도로점용료는 옥외영업에 따른 영업 매출의 증가분이 전적으로 민간에 귀속되지 않고, 일정부분 공공에의 재분배로 연계되는 역할을 한다. 보도와 도로는 공공의 세금으로 정비 및 관리되는 도시계획시설로서 이 공간에서 발생한 옥외영업수익의 일부는 도시정부의 재정으로 환수되어 가로 환경 정비 등 도시 환경관리 예산으로 활용되는 선순환을 가능하게 한다. 다시 말하면, 공공 공간의 사적 점용에 따른 적정한 비용의 지불이 민간에 의해 이루어짐으로써 민간은 비용만큼의 공간 사용권한을 획득하고, 옥외영업 수익이 전적으로 민간에게 귀속되지 않고 공공에게 재분배되어야 한다는 기본원칙이 구현됨을 의미한다.

VI. 결 론

1. 옥외영업과 도시가로의 공공성

국내외 주요 도시에서 활발히 운용되고 있는 옥외 영업공간은 사적인 영업시설의 기능을 넘어 가로의 공공성 및 경관향상, 사회적 교류 증진, 관광진흥 및 지역경제 활성화, 도시민의 옥외수요 충족 차원에서 공적 차원의 잠재력을 지니고 있다. 도시의 노천카페 문화가 발달된 유럽과 북미도시의 경우 공공소유부지인 보도와 도로상에 민간의 옥외영업을 허용하여 옥외영업의 공공성을 적극적으로 구현하고 있다. 한편, 국내의 경우 2000년대 들어 카페거리가 등장하면서 전국 도시에서 활발히 옥외영업조례가 제정되어 운영되고 있다. 국내 옥외영업조례는 민간대지 내에서의 옥외영업을 대상으로 한 것으로서 서구와 같은 공공 도로 공간에 대한 옥외영업허용은 서울 중구 을지로 노가리 골목과 서대문구 명물길에 국한되어 있다. 그러나 향후 보행전용도로의 확산, 도로 다이어트를 통한 보도의 확장, 도시 공간 재설계를 통한 소규모 광장의 증대가 예상되고, 국내에서도 공공용지에서의 옥외영업 허용문제가 대두될 것으로 전망된다.

본 연구는 노천카페 문화가 발달한 뉴욕, 파리, 토론토시의 사례를 실증적 논거로 하여 보도, 도로와 같은 공공소유부지에 대한 옥외영업허용의 이론적, 법리적 쟁점과 기본원칙을 도출하였다. 그것이 민간대지 내 공지에 위치하던, 보도 공간에 허용되던, 가로변 옥외 영업공간은 공공의 차원에서 적절히 관리될 때 도시가로의 공공성에 긍정적 영향을 미치는 자산으로 인식되어 왔다. 도시민의 옥외공간 욕구를 충족시키면서, 도시가로의 사회성과 활력을 증진시키고, 지역경제에 이바지하는 공공 편익으로 인해 공공소유부지에 허용될 만큼 주요한 도시관리의 대상이 되어왔음을 확인하였다. 그런 만큼, 공공소유부지에서의 민간옥외영업 허용을 통한 가로의 공공성 증진 노력은 전통적인 소유권 중심의 민간과 공공의 영역구분을 탈피할 것을 요청한다. 이는

공공과 민간사이의 배타적 관계설정을 초월하여 공익과 사익이 조화되는 가로영역의 공익적 사용을 추구하는 것이다.

2. 도로 공간에서의 옥외영업에 대한 공공 관리 기본 원칙

본 연구는 뉴욕, 파리, 토론토의 노천카페 운영의 법제도를 실증적 논거로 하여 보도와 도로 같은 공공소유부지의 민간 옥외영업 허용 및 운용의 기본 원칙을 도출하였다. 분석된 해외 도시의 법·제도에서 공통적으로 노천카페의 공익성을 적극적으로 수용하면서 보도와 도로 공간에 민간의 옥외영업활동을 도시차원에서 체계적으로 허용 및 관리하고 있음을 확인하였다. 이들 도시의 노천카페 법·제도는 도시의 특성에 따라 차이가 있지만, 이 규정들을 관통하는 공통적인 옥외영업에 대한 공공관리의 기본 원칙을 도출할 수 있다.

첫 번째 기본 원칙은 보도나 도로상에 옥외영업을 허용하는 것인 만큼 공공용지의 본래 기능을 확보해야 한다는 것이다. 옥외영업이 제공하는 공공편익을 증진시키고자 하는 정책목표가 있다고 하더라도 그것이 점유하는 공공용지가 수행해야 할 공공기능이 훼손될 수 없다는 것은 타협할 수 없는 기본 원칙이다. 보행편의 및 쾌적성 유지를 담보하고, 최소 보행폭을 확보하여 보도의 보행통행 기능이 확보되어야 한다. 또한 옥외영업이 설치되는 보도는 불특정 다수가 이용하는 공공 공간이므로 장애인을 비롯한 보행약자의 이동 및 영업공간에의 접근성이 확보되어야 한다. 사적인 영업을 위한 보도 점유에 의해 도시 공공 공간에의 접근성이 훼손될 수 없다는 기본 원칙이 지켜져야 한다.

두 번째 기본 원칙은 보도나 도로상의 옥외영업활동으로 인해 냄새, 매연, 소음, 불빛, 쓰레기 등의 공해 유발을 제어해야 한다는 것이다. 이는 공공소유공간에 허용되는 사적인 옥외영업이 부정적 외부효과를 초래하지 않도록

제어되어야 한다는 기본 원칙이다. 허용위치 지정, 영업시간 규제 및 공해요소에 대한 제어는 도시차원에서 체계적으로 관리되어야 한다. 부정적 외부효과를 초래할 우려가 있는 지역에 대해서는 옥외영업을 불허하고, 허용되는 지역에서도 영업시간을 규제하며, 소음, 소리, 쓰레기, 연기, 청결, 위생 등 공해요소에 대해서는 엄격한 규제가 필요하다. 부정적 외부효과를 무엇으로 볼 것인가와 그것을 어떻게 제어할 것인가는 도시의 특성, 옥외영업이 허용되는 가로와 주변지역의 특성 등에 따라 달라질 수 있다. 그러나 어떤 경우이던 부정적 외부효과를 최소화해야 한다는 것은 기본 원칙으로 볼 수 있다.

세 번째 기본 원칙은 옥외영업활동이 도시 가로의 공공 편익을 증진시키는 데 기여해야 한다는 것이다. 공공 부문(정부 및 지자체)에서 보도와 도로 같은 공공소유부지에 민간의 옥외영업을 허용하는 것은 그것이 공공 편익의 증진에 기여하기 때문이다. 옥외영업의 어떤 측면을 공공 편익으로 볼 것인가는 도시별로 차이가 있지만 일반적으로 도시가로의 사회성, 다양성, 활력 증진, 도시경관 향상, 지역경제 활성화, 도시민 및 방문객의 옥외카페 수요 충족 등이 공통적으로 인식되고 있다. 이와 같은 가로의 공공성을 증진하는 공공 편익이 없다면 또는 공공 편익이 희생된다면 공공소유공간에 대한 사적 점용은 허용되지 않아야 한다는 기본 원칙이다. 본 연구의 외국 사례도시가 옥외영업시설을 유형화하고 그것의 디자인 수준이 가로경관과 활력에 기여하도록 상세한 디자인 가이드라인을 통해 규제하고 있는 것은 이러한 기본 원칙에 따른 것으로 볼 수 있다. 이러한 법·제도적 장치를 통해 옥외영업 시설물과 활동은 가로의 활력과 매력을 높이면서 도시가로의 사회성과 다양성을 높이는 공공 편익을 만들어내게 되는 것이다.

네 번째 기본 원칙은 공공용지인 보도나 도로 공간에서 민간의 사적인 영업활동을 허용했을 때 그 수익을 어떻게 배분해야 할 것인가에 대한 것이다. 여기에는 옥외영업의 공익성을 고려하여 인센티브로써 민간이 그 수익이 민간영업자에게 유리하게 배분되도록 접근할 수도 있고, 공공용지에 대한 민간사용이라는 점에서 공공기여를 고려하지 않고 그 사용료를 부과하는 방식으로 접근

될 수도 있다. 해외 사례도시의 경우 공통적으로 도로점용료의 형태로 사용료를 징수하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이는 옥외영업에 따른 영업 매출의 증가분이 전적으로 민간에 귀속되지 않고, 일정부분 공공에의 재분배로 연계되는 장치이다. 보도와 도로는 공공의 세금으로 정비 및 관리되는 도시계획시설이기 때문에 이 공간에서 발생한 옥외영업수익의 일부는 공공재정으로 환수되어 가로 환경 정비 등 도시 환경관리 예산으로 활용되는 선순환을 가능하게 한다. 이는 옥외영업 수익이 전적으로 민간에게 귀속되지 않고 공공에게 재분배되어야 한다는 기본 원칙이다.

3. 연구의 시사점

뉴욕, 파리, 토론토의 노천카페에 대한 운영 현황 및 법·제도 분석은 한국에서 확산되고 있는 옥외영업을 도시관리 측면에서 대응할 필요가 있다는 관점의 시사점을 제시한다. 주로 민간대지 내 공지에서의 옥외영업활동에 대한 관리에 초점을 맞춘 현행 법·제도는 향후 보도, 도로, 광장과 같은 공공소유공간에서의 옥외영업허용문제가 대두되는 경우를 대비할 필요가 있다. 옥외카페에 대한 증가하는 시민수요와 향후 상시적 또는 일시적 보행전용가로의 확산, 도로 다이어트를 통한 보도의 확장, 소규모 광장 등 다양한 도시공공공간의 출현을 전망할 때 본 연구로부터 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

외국 사례도시의 옥외 영업공간 운영에서 도출할 수 있는 첫 번째 시사점은 옥외 영업공간에 대한 공공성을 인식하고 이를 뒷받침하는 정교한 법·제도를 갖추고 있다는 점이다. 국내 옥외영업에 관한 법적 근거는 ‘식품위생법’ 시행규칙 상 예외 조항으로 규정되어 있어서, 옥외영업에 대한 공공성 인식을 토대로 한 별도의 법적 근거는 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다. 옥외영업을 식품위생관리의 대상을 넘어 도시공간의 공공성을 증진시키는 요소로서

접근하려면, 그것의 허용목적, 허용위치, 시설 및 운영기준, 점용료 부과 등에 대한 체계적인 법·제도적인 근거를 마련해야 할 것으로 보인다. 옥외영업을 도시관리의 차원에서 다루고자 한다면 그 근거 법령은 식품위생법 보다는 국토, 도시 관련법에 두는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

두 번째 시사점은 옥외영업에 대한 관리가 도시전체 차원에서 이루어지고 있다는 점이다. 사례도시에 있어 옥외영업의 허용위치, 시설유형, 시설 및 운영기준, 도로점용료 등에 대한 공공 정책은 도시전체를 관할하는 시청에 의해 수행되고 있다. 이들 도시에서는 옥외영업이 도시전체의 도시계획 및 공간 전략과 연동되어 허용되고 있는데 반해, 한국은 ‘식품위생법’ 위임에 따라 광역자치단체의 자치구 조례에 따라 개별적으로 운영되고 있다. 이는 서울시와 같은 광역자치단체가 옥외영업 관리주체로서 역할을 할 수 없는 체제이다. 자치구별 다양성과 자율성을 반영할 수 있다는 장점과 함께 도시전체 차원의 관리가 불가능하다는 단점을 고려한 운영 거버넌스에 대한 논의가 필요하다고 판단된다.

세 번째 시사점은 보도와 도로 같은 공공용지에 민간 옥외영업을 허용하는 것은 공익과 사익의 조화를 위한 기본 원칙을 정립하고 이에 따라 정교한 법규정을 마련하여 시행해야 한다는 점이다. 외국 사례도시의 법·제도로부터 1) 공공 공간 본래의 기능 확보, 2) 부정적 외부효과의 방지, 3) 가로의 공공 편익 증진, 4) 점용료 부과를 통한 영업수익의 공공환원이라는 기본 원칙을 확인할 수 있다. 보도와 도로 공간에 옥외영업을 허용하는 것이 공익성에 기여하는 것이라고 해도 보도와 도로의 본래의 기능을 유지하는 것은 타협할 수 없는 기본 원칙이다. 또한 옥외영업 허용에 따라 소음, 냄새, 쓰레기 등 공해가 발생하여 가로영역과 주변지역에 부정적 외부효과를 초래하는 것 또한 공익과 사익의 조화 관점을 상실한 것으로 볼 수 있으며, 결국 옥외 영업공간 운용의 기본 원칙에 반한다고 볼 수 있다. 이러한 기본 원칙을 확보하는 전제하에 보도와 도로 공간에 옥외영업이 허용될 수 있겠지만, 그것은 가로공간의 공공성을 높여 공공편익에 기여하는 것이어야 한다. 도시민의 옥외공간 수요를 충족

시키면서도 가로와 활력과 경관을 증진시키는 방식으로 옥외 영업공간은 조성되어야 하고, 이를 위해서는 상세한 시설물 디자인가이드라인이 제시되어야 하고, 시설 및 운영기준이 적용되어야 한다. 그리고 공공 용지의 사적 이용에 대해서 점용료를 부과함으로써 옥외영업에 따른 수익이 공공재정에 환원토록 하여, 공익과 사익의 조화가 이루어지도록 해야 한다는 시사점을 얻을 수 있다.

네 번째 시사점은 옥외영업시설의 공공성에 대한 인식의 필요성이다. 외국의 사례도시는 벽체와 덮개를 가진 위요형 노천카페가 보도를 점유하는 것을 허용할 만큼 서구에서 옥외영업시설에 대한 공익성이 매우 적극적으로 인식되고 있음을 보여 주고 있다. 한국에서도 1960년대 예외적으로 등장한 옥외 카페는 2000년대 들어 급속히 확산되는 경향을 보이고 있다. 이는 옥외에서 식음료를 즐길 만큼 대기질이 개선되었고, 가로 풍경과 청결상태도 개선되었으며, 옥외에서 제공이 가능한 식음료가 보편화된 추세에 의해 뒷받침된 것으로 보인다. 이제 한국 도시가 어떠한 관점으로 옥외영업을 운용할 것인지에 대한 고민이 필요한 시점인 것이다. 국내 도로 및 보도 환경 여건과 높은 인구집중 특성을 지닌 점을 감안한다면, 보도와 도로를 적극적인 옥외 영업 공간으로 활용하는 것은 신중할 필요가 있다. 지역경제 활성화, 관광 수요 증대를 위한 도로와 보도 공간의 활용은 분명히 활력을 가져올 수 있지만, 공공 공간의 본래 기능을 저하시키고, 부정적 외부효과를 유발하며, 가로경관을 훼손하는 보도 및 도로 활용은 적절하지 못할 수 있다. 한국의 경우 보도 및 도로 환경에서 허용지역의 지정은 매우 제한적일 것으로 판단된다. 향후 보행자 전용 도로에서는 보다 적극적인 이용 방식을 도모해볼 수 있지만, 일반적인 가로의 경우 충분한 보도폭을 확보하기 어려울 것이다. 오히려 이면가로의 도로 공간에 야간이나 주말 등 시간제약을 두어 옥외영업을 허용하는 사례가 증가할 것으로 전망된다. 이 경우, 도로 여건뿐만 아니라 토지이용 특성, 주변 환경 여건 등을 감안하여 허용 위치에 대한 기준을 도시계획적 차원에서 검토할 필요가 있을 것이다. 또한 옥외 영업공간에 대한 도로점용료 부과를 현실화할 수 있는 합리적인 산정 기준 마련이 필요할 것이다. 국내에

서의 옥외 영업공간 운영에 따른 도로점용료는 보도 및 도로의 사적인 이용에 대한 대가로써 부담하여 할 의무와 함께 점용 시설의 특성을 감안한 산정 방식의 현실화도 함께 검토되어야 함을 의미한다.

마지막으로 다섯 번째 시사점은 민간대지 내의 옥외 영업공간에 대한 접근방식을 재점검할 필요가 있다는 점이다. 현재 자치구의 조례에 위임되어 시행되고 있는 민간대지 내 옥외영업을 보다 체계적으로 유도하여 국내 도시의 가로를 보다 공공성과 사회성을 증진하면서, 매력적인 공공 공간으로 발전시킬 가능성에 주목할 필요가 있다. 높은 수준으로 적절히 유도될 때 민간대지 내 옥외 영업공간은 보도와 도로의 본래 기능을 그대로 유지하면서 공공도로와 민간대지가 접하는 가로의 공공영역을 보다 활력있고 매력적인 장소로 전환시킬 수 있다. 선행연구에서도 제안되었듯이(이성창·박현찬, 2012; 오성훈·진현영, 2012, 임유경·오성훈·임강륜, 2014; 전무형·김도년·손세형, 2014; 장윤배 외, 2015) 보행공간확장이라는 본래 기능을 달성하기 어려운 건축선 후퇴공간이나 위치 및 주변여건 상 이용도가 저하된 공개공지에 대하여 옥외 영업공간으로의 활용방식은 공공 장소로써 새롭게 기능할 수 있을 것으로 전망된다.

4. 연구의 의의 및 한계

본 논문의 제2장에서 검토한 바와 같이 2000년대 이후 옥외 영업공간에 대한 선도적인 연구가 수행되었다. 이 연구는 옥외 영업공간에 대한 법·제도에 초점을 맞춘다는 점에서 이들 선행연구와 중복되면서도 다음과 같은 차이를 갖는다. 먼저 선행연구는 식품위생법에서 옥외영업 허용을 자자체의 자율행정에 위임한 시점인 2012년 전후에 집중되어 있기 때문에 자치구별로 가이드라인을 만들어 시행한 이후의 변화를 포함하지 않고 있다.

이 연구는 이후 제정된 지자체 가이드라인을 검토하고, 시행에 따른 문제점을 언론보도 자료 검토하여 옥외영업활동에 대한 공익과 사익의 조화 문제를 다루었다. 또 다른 차별성은 해외제도 연구를 심층적으로 수행했다는 점이다. 선행연구도 다양한 외국 도시를 선정하여 옥외공간 관련 규정을 검토했으나, 제도 도입의 필요성을 제시하기 위한 내용적 선별과정을 통해 제한적으로 소개되었다. 이 연구는 보다 본격적, 구체적으로 해외 제도를 비교·분석하여 옥외영업의 허용위치, 시설기준, 점용료 등에 대한 근거와 원칙을 정리하고자 한다.

그리고 무엇보다도 이 연구는 민간대지내의 옥외영업문제에 초점을 맞춘 선행연구와 달리 공공소유공간에서의 민간 옥외영업 허용시 제기되는 공공공간 관리문제, 공익과 사익의 조화 문제, 공공 공간 사용에 대한 부담 문제 등 새로운 도시관리의 문제를 이론적, 법리적 차원에서 논의했다는 점에서 기존 연구와 구분된다. 옥외영업활동의 공익성에 주목한 기존 연구를 확대하여 부정적 외부효과에 대한 논의를 추가하여 공공 공간에서의 민간 옥외 영업활동에 대한 공공관리의 기본 원칙을 제시하고자 했다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

그러나 한편으로 보도, 도로와 같은 공공공간에서의 옥외영업 허용에 있어 한국 도시와 서구 도시와는 물리적 환경 여건의 차이가 있다는 점에서 본 연

구의 한계도 존재한다. 한국 도시 내 보도 및 도로상황과 토지이용 및 보행밀도, 지상층 건물전면공간 이용 및 옥외 여가 문화 패턴 등의 도시적 여건이 서구와 다르다는 점에서 서구 도시에서 활발하게 이루어지고 있는 노천카페 법제와 적극적인 공공 영역의 활용 방식을 바로 적용할 수는 없다. 다만, 보행전용거리를 비롯한 다양한 테마 거리의 조성, 점차 증가하고 있는 지자체 내 옥외영업 허용구역 지정은 공공공간에서 옥외 영업운용을 위한 도시차원의 준비가 필요함을 말해주고 있다. . 본 연구에서 제안하고 있는 옥외 영업공간 운용의 기본 원칙은 도시 특성에 맞게 선별적으로 적용 가능할 것으로 예상된다. 이와 더불어 도시관리 차원에서 옥외 영업공간 운용에 대한 제도와 가이드라인을 지속적으로 지역 특성에 따라 정비해나갈 필요가 있을 것이다.

참고 문헌

- 강홍빈 · 김광중 · 김기호 · 김도년 · 양승우 · 이석적 · 정재용 역(2009), 도시설계: 장소 만들기의 여섯 차원, 대가.
- 강병기(2007), 걷고 싶은 도시라야 살고 싶은 도시다, 보성각.
- 곽노완(2011), 도시권에서 도시공유권으로, 마르크스주의 연구, 8권 3호, 경상대학교 사회과학연구소.
- 국가건축정책위원회(2012), 도시내 공공 공간의 활용실태 조사 및 효율적 조성을 위한 제도개선 연구.
- 고태호(2010), 공공재의 가치: 공공재의 가치 측정과 비용편익 분석, 한국학술정보(주).
- 공순진(2009), 일조권 침해에 있어서의 수인한도, 토지법학 25(1), 한국토지법학회.
- 김경환 · 김종석 역(1999), Gregory N. Mankiew, 맨큐의 경제학, 서울: 교보문고.
- 김대웅 외(2005), 가로계획, 기문당.
- 김도년 외(2006), 기업과 함께하는 가로경관과 도시문화 향상을 위한 건물전면 공간활용 방안 연구, 한국도시설계학회.
- 김중은(2017), 공공시설부지의 효율적 이용을 통한 1기 신도시 관리방안, 국토연구원.
- 김지엽(2014), 지역맥락을 살리는 뉴욕의 조닝체계 사례. 지역특성에 따른 맞춤형 용도지역제의 대안 모색을 위한 세미나 자료집.
- 김지엽·배웅규·한지형(2010), 건축선후퇴에 의한 전면공지의 법적 한계와 개선방향, 대한건축학회논문집 계획계, 제26권 제11호(통권265호), 대한건축학회.
- 김지엽 · 정종대(2007), 토지이용규제에 대한 한국과 미국의 비교 연구, 대한국토도시계획학회지, 제42권 제4호, 대한국토도시계획학회.
- 김지엽(2014), 지역 맥락을 살리는 뉴욕의 조닝(Zoning)체계 사례, 지역특성에 따른 맞춤형 용도지역제의 대안 모색을 위한 세미나 (2014-09), 대한국토도시계획학회.
- 김흥순(2010), 신사동 가로수 길과 삼청동 길의 활성화 요인 연구, 대한건축학회논문집 계획계 제26권 제5호(통권259호), 대한건축학회.
- 대한국토·도시계획학회(2008), 토지이용계획론, 보성각.
- 류해웅(2005), 토지법제론, 부연사.

류해웅 · 김승중(2002), 토지의 공익과 사익의 조정에 관한 연구(Ⅱ), 국토연구원.

류해웅 · 성소미(2000), 토지에 대한 공익과 사익의 조정에 관한 연구, 국토연구원.

매슈 포스테이너 저/이미숙 · 김바비 역(2014), 공평한 분배를 꿈꾼 50인의 경제 멘토, 책숲.

박현신 · 박성진 · 김성보(2014), 초고층 주상복합건축물의 저층부 디자인과 준공공
매개공간의 활용이 보행자 행태에 미치는 영향, 도시설계 v.15 n.3(통권 제62호),
한국도시설계학회.

배득중(2001), 신재무행정, 서울: 박영사.

배득중(2001), 공유재 이론의 적용 대상 확대, 한국행정학보, 38(4), 한국행정학회.

소영진(2003), 행정학의 위기와 공공성 문제, 정부학연구, 제9권 제1호.

손세관 외(2012), 가로: 공공성과 일상성이 녹아있는 공간, 건축도시공간연구소.

서울대학교 도시설계 포럼 역(2000), 도시 경관과 도시 설계, 태림문화사.

서울특별시(2017), 서울시 가로설계 · 관리 매뉴얼.

신용석(2009), 관광특구 제도 및 운영 개선방안, 국토연구 제63권, 국토연구원.

심광현(2007), 공교육 재개념화와 교육 운동의 패러다임 전환을 위한 제언, 제6회
전국참교육실천보고대회 정책마당 자료집.

심은주(2011), 현대 도시 공간디자인에 나타나는 영역의 융합 유형 및 특성,
한국디자인학회, 24(2).

심은주(2010). 현대의 공간개념과 디자인 변화에 따른 다학제적 교육특성에 관한 연구,
한국디지털디자인학회의, 10(4).

얀 겔 저/김진우 외 역(2003), 삶이 있는 도시디자인, 푸른솔.

여혜진 · 한광야(2010), 건물전면공간 디자인을 통한 보행활성화 전략, 정책리포트
제77호, 서울연구원.

양희숙 · 심승희 · 이현군 · 한지은(2013), 서울 스토리 - 장소와 시간으로 엮다 -,
청어람미디어.

염철호 · 조준배 · 심경미(2008), 건축도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초 연구,
건축도시공간연구소.

- 유승수 외(2018), 도시재생사업 지역의 보행량 변화 실증 분석: 전주시 도심의 쇠퇴지구를 중심으로, 국토연구 제96권, 국토연구원.
- 유현준(2015), 도시는 무엇으로 사는가, 을유문화사.
- 윤윤정(2016), 사회적 변화에 따른 식음료 점포의 건물전면공간 기능에 관한 고찰: 공공 및 사회적 기능 확대를 중심으로, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집, 한국도시설계학회.
- 윤윤정(2018), 도시의 파사드로부터 공감을 읽다, 「공감을 디자인하다」 Part2, 프롬나드디자인연구원.
- 오성훈 · 진현영(2012), 상업가로 활성화를 위한 도시설계 방안 연구: 건축물과 가로의 연결공간을 중심으로, 건축도시공간연구소.
- 오현규(2003), 위법성 판단기준으로서의 수인한도, 민사판례연구 25, 박영사.
- E.R. 알렉산더/박우서·박경원 공역(1995), 현대기획이론, 나남출판.
- 이상묵 · 김도년(2009), 도시공공환경의 계획요소로써 건물전면공간에 관한 연구: 국내 테헤란로와 국외 동경 마루노우치 나가도리 건물전면공간 사례를 중심으로. 대한건축학회논문집 계획계 25(8).대한건축학회.
- 이상훈 · 정윤남 · 김세용(2011), 건물전면공간의 이용현황 및 만족도 분석에 관한 연구, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집, 한국도시설계학회.
- 이성창 · 박현찬(2012), 건물전면 옥외영업 가이드라인 수립 연구, 서울연구원.
- 이용우(1978), 수인한도론 소고 - 공해의 위법성론 -, 법조 제27권.
- 이지은(2012), 도시가로에 대한 가치인식의 변인과 도시·공공디자인 정책의 상관성에 관한 연구, 서울대학교 디자인학 박사학위 논문.
- 이진경(2002), 근대적 시공간의 탄생, 푸른 숲.
- 임유경 · 오성훈 · 임강륜(2014), 상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 개선 연구: 일반주거지역 내 상업화 지역을 중심으로, 건축도시공간연구소.
- 임의영(2003), 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건, 정부학연구, 제9권 제1호.
- 장윤배 외(2015), 경기도 상업특화거리 특성과 활성화 방안, 경기개발연구원.

전무형 · 김도년 · 손세형(2014), 가로활성화를 위한 노천카페거리 디자인가이드라인에 관한 연구: 뉴욕, 뉴캐슬, 시드니 가이드라인을 중심으로, 도시설계 15(3), 한국도시설계학회.

정정길 외(2017), 정책학원론, 대명출판사.

철학연구회(2006), 사유재산권과 공공재, 철학과 현실사.

최막중 · 신선미(2001), 보행량이 소매업 매출에 미치는 영향에 관한 실증분석, 대한국토 · 도시계획학회지 제113권 2호, 대한국토 · 도시계획학회.

최막중 · 황규현(2002), 공공공지 및 공개공지 인센티브 기준의 실효성, 대한국토 · 도시계획학회지 제37권 3호, 대한국토 · 도시계획학회.

유봉열 외 역(1991), 보행자 공간: 이론과 디자인, 태림문화사.

한상훈(2018), 공공 공간의 기능과 가치변화에 관한 법제도적 분석, 2018 대한국토 · 도시계획학회 춘계산학학술대회, 대한국토 · 도시계획학회.

황성경 · 김진아(2015), 국내 카페 파사드에서 읽어낸 문화적 의미, 도시인문학연구, 제7권 2호, 서울시립대학교 도시인문학연구소.

Akkar, Z. M.(2005), Questioning the “publicness” of Public Spaces in Postindustrial Cities, TDSR, Vol.16, No.2.

Albrecht, Patricia S.(2009), How can Urban Design Bring strangers together?, Design principles and practices: An international journal Vol.3, No.4

Alexander, Ernest R.(1986), Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts, and Issues, Gordon and Breache Science Publishers.

Alexander, Ernest R.(1996), After Rationality, Exploration in Planning Theory.

Alexander, Ernest R.(2007), After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown, Journal of the American Planning Association, Vol.50 Issue1.

Appleyard, D.(1970), Street Livability: an urban design study background report, San Francisco Department of City Planning.

- Appleyard, D.(1972), The environmental quality of city streets: the resident's viewpoint, *Journal of the American Planning Association*, 35, pp. 84–101.
- Barker, Roger(1968), *Ecological Psychology: Concepts and Methods for Studying the Environment of Human Behavior*, Stanford University Press, Palo Alto, CA.
- Benn, S. & Gauss, G.(1983), the Public and the Private: Concepts and Action. In: Benn, S. and Gauss, G., Eds., *Public and Private in Social Life*, St. Martin's Press, New York, 7-11.
- Bloch, Peter H., Nancy M. Ridgway & Daniel L. Sherrell(1989), Extending the Concept of Shopping: an investigation in browsing activity, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 17(1).
- Carr, S., Francis, M., Rivlin, L.G. & Stone, A.M.(1992), *Public Space*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ciolek, M. T.(1978), Spatial Behavior in Pedestrian Areas, *Ekistics*, 45(268), March-April, 120-2.
- Cold, B.(2000), Aesthetics and the built environment, in *Design Professionals and the Built Environment:: An Introduction*, P. Knox and P. Ozolins (eds), London, Wiley.
- Desai, Alisha(2011), *The Function and Design of cafes Throughout Time* (goo.gl/HJ1XQz)
- Dover, V. & Massengale, J.(2014), *Street Design: The Secrets to Great Cities and Towns*, Wiley.
- Drucker, Susan J. & Gumpert, G.(1991), *Public Space Communication: The Zoning of Public Interactions*, *Communication Theory*, Vol.1, Issue 4.
- Duany, A., Plater-Zyberk, E. with Speck, J.(2000), *Suburban Nation: The rise of sprawl and the decline of the American Dream*, North Point Press, New York.
- Eduardo Alcantara De Vasconcellos(2004), The Use of Streets: A Reassessment and Tribute to Donald Appleyard, *Journal of Urban Design* 9(1).

- Falk, P.(1997), The Scoping Regimes of Shopping, In P. Falk and C. Campbell(eds), The Shopping Experience, London: Sage.
- Francis, Mark (1987), Urban Open Spaces, Advances in Environment, Behavior and Design, (Editors) Err Zube · Gary Moore, Plenum.
- Fruin, John J.(1971), Pedestrian Planning and Design, Elevator World.
- Gehl, J.(1987), Life Between Buildings : Using Public Space, Van Nostrand Reinhold.
- Gehl, J. & Gemzoe, L.(1996), Public Space. Public Life, The Danish Architectural Press, Copenhagen.
- Gibberd, F.(1953a, 1969), Town Design, Architectural Press, London.
- Gibberd, F.(1953b) The Design of Residential Areas, in Ministry of Housing and Local Government (MHLG) (1953), Design in Town & Village, HMSO, London.
- Grafe, Christoph·Bollerey, Franziska(2007), Cafes and Bars: The Architecture of Public Display, Routledge.
- Hardin, G.(1968), The Tragedy of the Commons, Science, Washington DC. 162.
- Helbing, D.(1995), Social Force Model for Pedestrian Dynamics, Physical Review E, Vol.51(5).
- Helbing, D. et al.(2001), Self-Organizing Pedestrian Movement, Environment and Planning B: Planning and Design, Vol.28.
- Hillier, B., Leaman, A., Stansall, P. & Bedford, M.(1986), Space Syntax, Environment & Planning B: Planning & Design, 13, 147-85.
- Hillier, B., Penn, A., Hanson, J., Gajewski, T. & Xu, J.(1993), Natural Movement: or configuration and attraction in urban pedestrian movement, Environment & Planning B: Planning & Design, 20, 29-66.
- Jarvis, H.(2018), Envisioning Livability and Do-It-Together Urban Development, The Routledge Handbook on Spaces of Urban Politics, Edited by Kevin Ward, Andrew E.G., Jonas, Byron Miller and David Wilson.

- Joseph, Eran B. & Szold, Terry S. Ed(2005), Chapter7. Sidewalk Democracy: Municipalities and the Regulation of Public Space, Regulating Place: Standard and Shaping of Urban America, Routledge New York · London.
- Kayden, J. S.(2000), Privately Owned Public Space: The New York City Experience, New York: John Wiley and Sons.
- Lang J.(1987), Creating Architectural Theory: The Role of the Behavioral Sciences in Environmental Design, Van Nostrand Reinhold Company: New York.
- Lindsay N.(1978), It all Comes Down to a Comfortable Place to Sit and Watch, Landscape Architecture 68(6).
- Lofland, Lyn H.(1998), The Public Realm: Exploring the City's Quintessential Social Territory. New York: Aldine De Gruyter.
- Lundgren, L.(1999), The Tragedy of the Commons Revisited, Environment, 41(2).
- Lynch, K. & Carr, S.(1979). Open Space: Freedom and Control, in Banerjee, T. and Southworth, M.(1991) (eds), City Sense and City Design: Writings and Projects.
- MacCormac, R.(1983), Urban Reform: MacCormac's Manifesto, Architectures' Journal, 72.
- Madanipour, A.(1996), Design of Urban Space, New York: Wiley.
- Mehta, V.(2007), Lively Streets: Determining Environmental Characteristics to Support Social Behavior, Journal of Planning Education and Research 27.
- Mehta, V.(2009), Look Closely and You Will Hear: Urban Design and Social Interaction on Streets, Journal of Urban Design Vol.14 No.1
- Mehta, V.(2014), The Street: A Quintessential Social Public Space, NY: Routledge.
- Mehta, V. & Bosson, Jennifer K.(2010), Third Places and the Social Life of Streets, Environment and Behavior Vol.42 No.6.

- Montgomery, J.(1997), *Cafe Culture and the City: The Role of Pavement cafes in Urban Public Social Life*, *Journal of Urban Design* Vol.2, No.1.
- Moulton, S. & Wise, C.(2014), *Shifting Boundaries between the Public and Private Sectors: Implications from the Economic Crisis*, *Public Administration Review*, Vol.10, No.3.
- Nemeth, J.(2008), *Defining a public: The management of privately owned public space*, *Urban Studies*, 46(11): 2463-2490.
- Nasar, Jack L.(1998), *The Evaluative Image of the City*, Sage, London.
- Nemeth J.(2009), *Defining a Public: The Management of Privately Owned Public Spaces*, *Urban Studies* 46(11).
- Oldenburg, R.(1989), *The Great Good Place*, MA: Da Capo Press.
- Oosterman J.(1992), *Welcome to the Dome, Play and Entertainment in Urban Public Space: The Example of the Sidewalk cafe*, *Built Environment* Vol.18, No.2.
- Reyes, Rowena C.(2016), *Meaningless vs. Worthwhile Encounters? Sustaining Social Interactions in Privatized Public Spaces of Manila Shopping Mall*, *Sains Humanika* 8:4-3
- Schlager, E. & Ostrom, E.(1992), *Property-Right Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*, *Land Economics*, 6893.
- Seamon, David(1979), *A Geography of the Lifeworld: Movement, Rest and Encounter*, New York: St. Martin Press.
- Tauber, E.(1972), *Why do People Shopping?*, *Journal of Marketing*, 36, 6-59.
- Whyte, W.(1980), *The Social Life of Small Urban Spaces*, Washington, DC: The Conservation Foundation.
- Wise, C. et al.(2018), *Shifting Boundaries between the Public and Private Sectors: Can Further Blurring Achieve Public Goals?*.
- Zacharias J. et al.(2001), *Microclimate and Downtown Open Space Activity*, *Environment and Behavior* 33(2).

웹사이트

도시계획 정보서비스 <http://upis.go.kr/upispweb/>

서울시 도로명주소 안내시스템

http://juso.seoul.go.kr/service/totalsearch/total_search.aspx

Coffeehouse, WIKIPEDIA

국내 옥외영업관련 법·제도, 서울시 자치구 고시·공고

건축법, 도로법 (국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>)

서울특별시 도시공간개선단(2018), 서울특별시 건축기본조례, 국가법령정보센터.

서울특별시 도시계획과(2018), 서울특별시 도시계획조례, 국가법령정보센터.

입법조사처(2013), 음식점 옥외영업관련 검토, 입법조차서 회답, 국회입법조사처.

도로법 일부개정법률안(의안번호 2564)

서대문구 도시관리과(2014), 연세로 건축선 후퇴부분(전면공지) 공간이용계획.

송파구, 식품접객업의 옥외영업 시설기준 고시 (2012.6.1.), 식품접객업의 옥외영업
시설기준 변경 고시 (2014.7.3.), 잠실관광특구내 식품접객업소 옥외영업 시설기준
재변경 고시 내 ‘옥외영업장 시설 기준’ (2015.12.10.)

서대문구, 연세로 식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 고시 내 ‘옥외영업 시설기준’
(2014.3.5.), 명물길 식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 고시 내 ‘옥외영업
시설기준’ (2016.7.10.).

서초구, 식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 고시 내 ‘옥외영업 시설기준’
(2016.4.14.), 옥외영업 허용지역 시설디자인 가이드라인 수립계획 (2016.6.30.),
식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 변경 고시 (2017.6.15.)

중구, 서울특별시 중구 식품접객업 옥외영업 시설기준 고시 내 ‘옥외영업장 시설 기준’
(2016.5.23.), 서울특별시 중구 식품접객업 옥외영업 시설기준 고시 내 ‘옥외영업장
시설 기준’ (2017.5.11.).

중랑구, 식품접객업 옥외영업 지정구역 및 시설기준 고시 내 시설기준 [별표 1]
“옥외영업장의 시설기준” (2016.8.11.)

뉴욕 옥외영업 관련 제도 및 조례, 가이드라인, 고시·공고, 신문기사

- Elaine Kendall(1964), Need for a Sidewalk Cafe Society, New York Times (1964.7.5.).
- Manhattan Community Board(2014), City of New York Sidewalk Cafe Regulations.
- NYC Buildings(2015), Revocable Consent: Encroachment into the Public Right-of Way.
- NYC Community Board(2010), Sidewalk Cafes: a study of design and space requirements.
- NYC Department of City Planning(2017), Zoning Resolution, Article 1: General Provisions, Chapter 2 – Construction of Language and Definitions.
- NYC Department of City Planning(2017), Zoning Resolution, Article 1: General Provisions, Chapter 4 – Sidewalk Cafe Regulations.
- NYC Department of Consumer Affairs(2013), License Application Process.
- NYC Department of Consumer Affairs(2013), Inspections Checklist: Sidewalk Cafe.
- NYC Department of Consumer Affairs(2013), Sidewalk Cafe Street Guide.
- NYC Department of Consumer Affairs(2013), Sidewalk Cafe Design and Regulation Guide.
- NYC Department of Consumer Affairs(2014), Notice of Adoption of Amendment to Subchapter F of Title 6 of the Rules of the City of New York Governing the Operation of Sidewalk Cafes.
- NYC Health(2017), Article 81 of the NYC Health Code: Preparation and Food Establishment.
- New York City Department of Transportation(2016), Revocable Consent Rules, Title 34 Chapter 7, the Rules of the City of New York(RCNY).
- The Rules of the City of New York(RCNY), Chapter 2. License.
- The New York City Council(2013), Legislation Details: Permitting sidewalk cafe to operation Sundays beginning at 10:00.

The City of New York Zoning Resolution Article I, Chapter 4. Sidewalk cafe Regulation, Department of City Planning (2017/9/7)

2017 Consent Fees for Street Space for Unenclosed and Small Unclosed Sidewalk Cafe, 뉴욕 식품국(the Department of Consumer Affairs) 담당자 제공.

2017 Consent Fees for Street Space for Enclosed Sidewalk Cafe, 뉴욕 식품국(the Department of Consumer Affairs) 담당자 제공.

NYC Department of Consumer Affairs, License Checklist Sidewalk Cafe, <https://www1.nyc.gov/site/dca/businesses/license-checklist-sidewalk-cafe.page>

뉴욕 노천카페 유형 및 입지 현황 데이터 베이스 NYC Sidewalk cafe Mapper (<https://www1.nyc.gov/assets/dca/SidewalkcafeMap/index.html>)

파리 옥외영업 관련 제도 및 조례, 가이드라인, 고시·공고, 보도 자료

Code de la voirie routière

Code général de la propriété des personnes publiques

Code général des collectivités territoriales

Etalages et Terrasses a Paris, Mairie De Paris, <https://www.paris.fr/professionnels/l-entreprise-au-quotidien/terrasses-et-etallages-3516>

Reglement Des Etalages Et Des Terrasses Installes Sur La Voie Publique

파리시 공보 <https://www.paris.fr/bmo>

Nouveau règlement des étalages et terrasses applicable, à compter du 1^{er} juin 2011, sur l'ensemble du territoire de la Ville de Paris.

Règlement des étalages et des terrasses installés sur la voie publique. — Additif (2500 BULLETIN MUNICIPAL OFFICIEL DE LA VILLE DE PARIS 2 août 2013)

Fixation des tarifs applicables aux droits de voirie, à compter du 1^{er} janvier 2017 (매대 및 테라스 점용료 관련).

매대 및 테라스 조례 (2011년 기준)

<https://www.paris.fr/bmo>

<https://www.paris.fr/professionnels/l-entreprise-au-quotidien/terrasses-et-etages-3516>

매대 및 테라스 조례 개정 (2011년 6월 1일) Nouveau règlement des étalages et terrasses applicable, à compter du 1er juin 2011, sur l'ensemble du territoire de la Ville de Paris.

토론토 옥외영업 관련 제도 및 조례, 가이드라인, 고시공고, 보도자료

A Framework for the Toronto Sidewalk Cafe Design Manual, PW 20.9 (2017.3.29.)

Amalgamation of Toronto 관련 내용

(https://en.wikipedia.org/wiki/Amalgamation_of_Toronto)

Cafe Design Guidelines (2014년 10월), City of Toronto.

Harmonized Bylaw and Fees for Sidewalk cafes, Parklets and Marketing Displays, Report for Action, JC 1.1 (2017.11.24.).

Proposed Bylaw Updates and Fees for Sidewalk cafes & Marketing Displays, 2017, Transportation Services & Municipal Licensing and Standards.

Proposed Regulations for Sidewalk Cafes, Public Parklets, and Marketing Displays and associated amendments to Chapter 27, Council Procedure and Chapter 441, Fees and Charges. (<https://www.toronto.ca>)

Sidewalk Cafes & Marketing Displays Review. (<https://www.toronto.ca>)

Toronto Municipal Code, Streets and Sidewalks, Chapter 313 Streets and Sidewalks, Article 1. Definitions.

Toronto Municipal Code, Streets and Sidewalks, Chapter 743 Streets and Sidewalks, Use of, Article 1. Terminology.

Toronto Revising Rules and Fees for Sidewalk Cafes

(<https://www.urbantoronto.ca>)

Toronto Sidewalk Cafe Manual (2015년 9월, 2017년 2월), City of Toronto.

Toronto Sidewalk Cafes Get Squeezed by Pedestrian 'Clearways'(2017.2.18.), Planetizen. (<https://www.planetizen.com>)

부록 리스트

1. 국내 옥외영업관련 신문 기사
2. 서울시 5개 자치구 옥외영업 가이드라인
 - 서대문구, 서초구, 송파구, 중구, 중랑구
3. 전국 옥외영업 허용구역 고시/공고 (2018년 4월 기준)
4. 서울시 및 서울시 25개 자치구 도로점용 허가 시설
5. 뉴욕시 노천카페 유형별 허용/불허 가로 리스트 (street list)
6. 본 연구에서의 주요 제도 분석 내용

1. 국내 옥외영업관련 신문 기사

기사명	날짜	출처	비고	지역
먹자골목에 '유럽식 노천카페 · 식당' 영업할 수 있다	2011.08.19	한국경제	기사	
복지부, 음식점 옥외영업범위 확대 등 규제개선 추진	2011.08.19	보건복지부	보도자료	
일반 음식점, 길거리 까지 영업 확대	2011.08.20	Sky Daily	기사	
옥외영업, 누군 되고 누군 안 되나, 특정 지역에 한정돼 실효성 의문	2011.11.01	투데이차우	블로그	
송파구, 잠실관광특구 내 옥외영업 시설 기준 고시	2012.05.30	한국조경신문	기사	서울
새달부터 석촌호수 야외 카페서 식사를	2012.05.31	서울신문	기사	서울
프랑스 파리 카페문화 - 커피가 빛어낸 문학·예술·철학의 숙성	2012.10.17	전북일보	기사	
[분수대] 웰빙에서 힐링으로 힐링에서 행복으로 행복 다음은?	2013.07.23	중앙일보	기사	
"에어컨보다 자연바람" 노천카페도 대안	2013.08.13	영남일보	기사	대구
주민 불편에도 불법 옥외영업 눈감은 지자체 / 한시 허용 만료됐지만 지역경제 활성화 이유로 방관	2013.10.13	세계일보	기사	서울
[Real Estate] 합정 다음은 연희동?...'복잡한 거리 싫다' 한적한 연희동 부상	2013.10.28	매일경제	기사	서울
[삶은 통계] '커피전문점' 뜨고 '술집' 졌다	2014.03.12	SBS CNBC	기사	서울
"술집 옥외영업, 사고 나기 전 막아야"	2014.05.25	대구신문	기사	대구
커피스미스 손태영 대표, 차별화된 컨셉으로 승부	2014.05.29	서울신문	기사	서울
공간활용도 좋고 수익률 높은 테라스형 상가 '인기'	2014.07.11	중앙일보	기사	
송도상가1층, '야외테라스 영업'이건...경제청"OK", 연수"No"	2014.07.14	경기일보	기사	인천
송도 상가 야외 테라스 영업 어찌할꼬	2014.07.14	서울경제	기사	인천
유럽풍 테라스형, 단지내 공원 등 차별화된 상가 등장	2014.07.14	뉴스토마토	기사	서울
위례 아파트 상가도 수천만원 '웃돈'	2014.07.15	한국경제TV	기사	
인천경제청 '송도 옥외데크 허용' 연수구 반대로 제동	2014.07.17	News1	기사	인천
음식점 옥외영업범위 확대한다. 음식문화거리·시군구청장지 정지역내허용, 업계 "일자리창출·지역경제활성화 기대"	2014.08.26	식품외식경제	기사	
[우리동네 상권] (8) 강남역 언덕길...3년 전에 주택가, 지 금은 소문난 카페거리	2014.10.31	중앙일보	기사	서울
앞으로 청계천, 대학로 등 가계앞 '파라솔 영업' 할 수 있다	2015.08.18	세계일보	기사	서울
청계천·대학로도 '파라솔 영업' 가능해진다	2015.08.18	서울경제	기사	서울
서울시, 민생경제·일자리 살리기 규제개혁 단행	2015.08.19	도시계획국 도시계획과	보도자료	서울
서초구, 강남역 뒷골목 옥외영업 전격허용!!	2016.04.28	한국시민뉴스	기사	서울
마포상인연합회, 관내 테라스 영업 허가해야 ...한목소리	2016.06.02	시사포커스	기사	서울
음식점 옥외영업 숨통 트이나?	2016.06.23	한국외식신문	기사	

기사명	날짜	출처	비고	지역
풀리는 옥외영업 ... 상가 1층·옥상의 재발견	2016.07.18	서울경제	기사	
[런치리포트] 야외테이블 합법과 불법사이	2016.08.18	the300	블로그	서울
'야외테이블규제' 동네마다 제각각...왜?	2016.08.18	the300	블로그	서울
종량구, 상봉동 먹자골목 및 맛숨씨길 옥외영업 허용	2016.08.24	CNBCNEWS 종량방송	기사	서울
상봉동 먹자골목 노변장사 허용	2016.08.24	문화일보	기사	서울
택 트인 야외테라스에서 음식과 휴식 즐기세요~	2016.08.26	서대문구보		서울
[뉴스플러스] 금지·허용 '제각각', 야외테이블 논란	2016.09.19	MBC NEWS	기사	
신사동 가로수길 등 노천카페 테라스 영업 합법화되나?	2016.10.02	News1	기사	
테라스에서 여유로운 브런치'는 '불법'...왜?	2016.10.04	EBN	기사	
거리 활력도, 강남역보다 신촌	2016.11.23	동아일보	기사	서울
규제 빗장 '스르륵'...테라스 상가 쏟아진다	2016.12.06	한국경제	기사	
중구, 을지로 노가리호프 골목 옥외영업 허용	2017.05.12	서울구정신문	기사	서울
'먹고사는 문제'vs'소음·악취 민원'...서울 주택가 '야장' 갈등	2017.05.21	머니투데이	기사	서울
옥외영업(야외영업) 허용의 명과 암	2017.05.26	일요서울	기사	
유럽풍 '야외테라스' 6월에 풀린다 ... 상가 가치 '주목'	2017.05.30	뉴스핌	기사	
포천, 식품접객업 옥외영업 허용 특례 고시	2017.06.04	신아일보	기사	포천
북구 음식점 옥외영업 전면허용	2017.06.05	영남일보	기사	대구
포천시, 식품접객업소 옥외영업 완화키로	2017.06.05	매일일보	기사	포천
루프탑 카페 불법 옥외 영업 기승 ... 낮은 난간 등 안전불감증 심각	2017.06.28	충부일보	기사	경기도
[천자칼럼] 노천카페	2017.06.29	한국경제	기사	
식약처 "지자체 허용하면 음식점 테라스·옥상영업 할 수 있다."	2017.07.01	연합뉴스	기사	서울
합법화 하기에 민원이...여름철 성행하는 옥외영업	2017.07.12	News1	기사	원주
밤만되면 도로서 '원샷'...'안전'까지 말아먹었다	2017.08.18	조선닷컴	기사	서울
[밀착카메라] 먹거리 골목 '옥외 영업' 희비 엇갈린 이유	2017.08.28	JTBC	기사	서울
아기 엄마가 거리로 많이 나올수록 도시는 안전해진다	2017.09.29	베이비뉴스	기사	
"공정한 새끼 대구, 맛이 '쫄쫄'합니다"	2017.10.24	오마이뉴스	기사	서울
서울 을지로 노가리 골목의 '좌판 갈등'	2017.11.21	오마이뉴스	기사	서울
수성못은 되고, 범어먹거리선 안되는 것은?	2017.12.08	매일신문	기사	대구

2. 서울시 5개 자치구 옥외영업 가이드라인

지자체		지역 특성	시설 가이드라인								기타
			공간/면적	시설물	시설제한	영업자 책무	보행편의 및 안전 기준	타법령 저촉여부	소음, 냄새	점용료	
중구	무교동, 다동	관광특구	<ul style="list-style-type: none"> 해당 구역내 식품접객업 하는 경우 신고한 영업장과 연결된 동일 건축물 대지내1층 전면공지 등 	<ul style="list-style-type: none"> 고정 구조물 아닌 간단한 편의시설만을 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 차양, 파라솔, 식탁, 의자 등 파라솔, 차양: 불연성 소재, 플라스틱 이외 내구성 강한 재료, 재질과 색상은 통일 데크: 도로 경계선에 맞추고, 높이는 20cm이내 시설물 색상: 단색, 중구 강조색 색상범위에서 주변 환경 및 외부 마감재와 조화되는 색상 	<ul style="list-style-type: none"> 조리시설 설치 및 조리 불가(영업장 내에서 조리가능한 음식 제공) 	<ul style="list-style-type: none"> 옥외영업시간 외 옥외 모든 시설물 정리·정돈 옥외 영업공간에서 발생한 폐기물은 옥내에서 처리, 옥외 영업공간 청결하게 관리 옥외영업으로 인한 소음과 냄새 등으로 민원 발생할 경우 즉각 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 시설물 점용으로 인해 공용 공간 및 보행 공간 침해하지 않도록 	<ul style="list-style-type: none"> 옥외영업장 등의 시설은 『건축법』, 『도로법』 등 다른 법령에 위반되거나 저촉되지 아니하여야 함 	<ul style="list-style-type: none"> 민원 발생시 개선, 시정되지 않을 경우 영업정지 등 행정처분 	미부과	<ul style="list-style-type: none"> 옥외영업 허용기간: 2020년 12월 31일까지 허용
	을지로 노가리 호프 골목	골목 상권	상동	상동	상동	상동	상동	상동	상동	부과	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 미래유산 지정
서대 문구	연세로	미관지구, 지구단위 계획 구역	<ul style="list-style-type: none"> 건축선 후퇴부분 680m (연장, 양측), 폭 3m 1층에 입점한 	<ul style="list-style-type: none"> 전면공지 허용 시설물:데크(조건부), 파라솔, 차양, 테이블 및 의자, 난방기기 고정구조물이 아닌 	<ul style="list-style-type: none"> 시설물은 영업시간에만 설치 가능 조리행위불가, 반드시 조리된 음식 제공만 	<ul style="list-style-type: none"> 공간이용계획에서 정한 시설기준을 준수해야 함 허가된 영업기간이 만료되면 옥외 	<ul style="list-style-type: none"> 고객 서비스 동선은 보도공간 침해하지 않도록 옥외 영업공간 내 	<ul style="list-style-type: none"> 신촌일대 민간부문 지구단위계획 시행지침 제8장 	<ul style="list-style-type: none"> 옥외영업구역에서 발생한 폐기물 옥내에서 처리 	미부과	<ul style="list-style-type: none"> 옥외영업시간 : 1년 내내 영업가능, 영업주 자율적으로 운영

			신고된 영업점과 연속성있는 동실 업종만 허용 <ul style="list-style-type: none">일반음식점, 휴게음식점, 제과점에 한함	이동식 시설만 설치 가능(데크 제외) <ul style="list-style-type: none">시설물의 디자인은 주변 환경 및 건축물 마감재와 조화 이뤄야함파라솔, 차양은 지정색상 사용지정색채: 서대문구 기본색 blue, green, red, beige, gray에서 선택	가능 <ul style="list-style-type: none">영업점 출입구 주변 시설물 설치 금지	영업공간의 원상 복구 <ul style="list-style-type: none">민원이 발생할 경우 즉각 개선 - 민원사항 개선 지체 또는 위반사항에 대한 시정조치 불이행시 옥외영업 정지 및 원상복구 등의 행정처분연세로에서의 각종 행사에 따른 옥외시설물 철거 요구시 즉시 이행	확보 <ul style="list-style-type: none">보행자의 통행편의를 저해하지 않도록 과도한 규모나 형태 설치 금지차량통로에서 1m 이격하여 데크 설치	제28호 2항 2조 <ul style="list-style-type: none">서울특별시 도시계획조 례 제46조(건 축선 후퇴부분 등의 관리)식품위생법 시행규칙 제36조(업 종별 시설기준) 별표14			
명물길	상업가로 (상가밀집 지역)	<ul style="list-style-type: none">보도의 경우 옥외영업은 신고된 1층 영업장과 연결된 전면부분에 한정<ul style="list-style-type: none">단, 동일건물, 또는 인접한 좌·우측 건물 영업주의 동의가 있을 경우 동의를 받은 건물의	<ul style="list-style-type: none">건축선 후퇴부분(전면공지)에 대한 시설물의 디자인은 주변 환경 및 건축물 마감재와 조화 이루어야 함고정 구조물을 설치할 수 없으며, 편의시설은 사전에 관련부서(보건위생과) 의 허가를 받아 설치 가능	<ul style="list-style-type: none">보도부분 옥외영업은 사전에 도로점용허가(건설관리 과)를 득하여야 하며, 허가 면적 초과하여 사용불가영업시간 외 옥외시설물은 옥내의 별도 장소에 보관옥외영업장소에서는 영업허가 업소의 취급품목에 한해 영업이 가능,	<ul style="list-style-type: none">옥외영업주는 보행자들의 통행에 불편이 없도록 하여야 함옥외영업주는 시설물과 주변을 항상 청결하게 유지			<ul style="list-style-type: none">소음, 냄새 등 민원발생 시 영업주는 해당 행정기관의 행정지도 받음	미부과	<ul style="list-style-type: none">영업시간 외 옥외시설물 옥내의 별도 장소에 보관	

			보도 전면부분까지 옥외영업 허용 <ul style="list-style-type: none">일반음식점, 휴게음식점, 제과점에 한함		옥외영업장소를 임대하여 영업을 하게 한 경우에는 영업허가 취소 <ul style="list-style-type: none">옥외영업장소에서는 조리행위, 조리기기 설치 불가					
중량 구	먹자골목	상업가로 (상가밀집 지역)	<ul style="list-style-type: none">옥외 영업장은 영업 신고된 1층 영업장과 연결된 동일 건축물내의 대지 내 공지에 한함	<ul style="list-style-type: none">옥외영업장의 시설은 고정 구조물이 아닌 차양, 파라솔, 식탁, 의자 등 식품 을 제공하는데 필요한 이동식의 간단한 편의 시설만을 설치할 수 있도록 세척 및 소독이 용이한 재질이어야 함	<ul style="list-style-type: none">옥외영업장은 옥내 영업장과 같은 대지 내로 하고, 옥외영업장 면적이 옥내 영업장 면적을 초과하지 아니하도록 함옥외영업장의 시설에서 조리 시설 설치 및 조리는 불가하며, 옥내에서 조리 가공한 음식을 제공하여야 함상기 규정된 시설물 이외의 어떤 시설도 추가로 설치 불가	<ul style="list-style-type: none">옥외영업시간 외에는 옥외영업장에 설치한 시설물을 옥내에 정리하여야 함영업시간 후 옥외 영업공간에서 발생한 폐기물은 옥내에서 처리, 옥외 영업공간을 청결하게 관리하여야 함옥외영업으로 인한 소음과 냄새 등으로 민원이 발생하거나 발생할 우려가 있을 경우 즉각 개선하여야 함	<ul style="list-style-type: none">옥외영업장 시설물은 「건축법」, 「도로법」 등 다른 법령에 위반되거나 저촉되지 아니하여야 함	<ul style="list-style-type: none">	<ul style="list-style-type: none">영업은 하절기 (5~10월로 한정하며, 22시까지로 제한. 다만, 민 원 발생 우려가 없을 경우 23시까지 가능)	
	맛솜씨길	상업가로 (상가밀집)	상동	상동	상동	상동	상동	상동	상동	미부과

		지역)										
송파 구	석촌호수 카페거리	미관지구, 관광특구, 자연자원 (석촌호수) 인접	•	<ul style="list-style-type: none">• 옥외영업장에는 고정구조물 아닌 이동식 간단한 편의시설만을 설치• (간단한 편의시설이란 어닝, 파라솔, 식탁, 의자, 플랜터 등 식품을 제공하는데 필요한 시설)• 시설물의 형태, 색채 등은 송파구 도시디자인 기본계획에 따라 석촌호수길 디자인(카페)거리 시설물 설치 가이드라인을 준용하여 주변환경 및 건축물 외부 마감재와 조화되어야 함	<ul style="list-style-type: none">• 일반음식점, 휴게음식점, 제과점• 옥외영업장은 신고된 1층 영업장과 연결된 동일 건축물 대지면적 지상에 한함.• 인접한 1층 타업종 영업장 앞에서는 영업을 할 수 없다.• 신고된 영업장 면적 범위를 초과 할 수 없다.• 조리시설, 세척시설, 음향 및 반주시설 등 위해요소 설치금지	<ul style="list-style-type: none">• 영업종료시 옥외시설물 전부를 철거하여 옥내로 이동조치 하여야 함.• 영업장내 조리장에서 조리·가공한 음식을 제공하여야 함.• 옥외에서 발생한 폐기물은 옥내에서 처리, 영업종료 후 옥외 영업공간 및 보도를 포함한 주변지역까지 청소해야 함• 옥외영업은 보행자의 통행에 불편이 없도록 하고, 시설물과 주변 환경은 항상 청결하게 유지되도록 하여야 함	<ul style="list-style-type: none">• 테이블 및 서비스동선을 제외한 최소 2m이상의 유효보행공간 확보• 소화전 등 소방시설 및 차량 진·출입구와 최소 5m이상 확보• 화재 등 재난발생을 대비한 소방차 진입로 및 정차영역 최소 5m이상 확보	<ul style="list-style-type: none">• 관광진흥법 제70조에 따른 송파구 내 잠실관광특구 지정지역 단, 건축법 등 타 법령에 저촉되는 대상지는 제외됨.• 옥외영업장은 건축법 등 타 법령에 위반 되거나 저촉되지 않아야 하며• 특히 미관지구 안에 지정된 건축선 후퇴부분에는 영업과	<ul style="list-style-type: none">• 소음과 냄새 등으로 민원이 발생하면 개선하도록 하고, 시정되지 않을 경우 영업정지 등 행정처분 가능	미부과	•	

								관련된 시설물 및 그 밖의		
								<ul style="list-style-type: none">• 이와 유사한 시설물을 설치하여서는 아니 된다.(다만, 석촌호수길은 카페거리• 「카페공간 가이드라인」을 준수할 경우 가능)		
서초구	강남역 음식점거리	골목상권 (상가밀집 지역)	<ul style="list-style-type: none">•	어닝/파라솔 <ul style="list-style-type: none">- 접이식 설치 권장- 어닝 기둥 및 동절기 바람막이 천막 설치 지양- 어닝 끝단에 현수막 설치 및 기타 광고 금지- 상호표기, 어닝은 끝단에만	어닝/파라솔 <ul style="list-style-type: none">- 유효보행로의 침범 금지- 옥외 영업공간 폭이 1.5m 미만인 경우 파라솔 금지- 비닐, 플라스틱 등 수지계열 등 광택이 있는 재질 사용금지- 채도가 높거나 문양을 넣는 과도한 디자인 지양, 채도 낮은 단색사용				미부과	<ul style="list-style-type: none">•

				<ul style="list-style-type: none"> - 데크 미설치 시 이동식 웬스 권장 - 유채색, 과도한 디자인, 문양금지 	<p>사용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 천연목재 사용시 주기적 오일스테인 처리, 페인트칠, 니스 사용 금지 - 명도가 낮은(어두운색) 계열로 설치하고 미끄럼방지 처리 <p>플랜터/웬스</p> <ul style="list-style-type: none"> - 옥외 영업공간 폭이 1.5m 미만인 경우 고정형 플랜터, 웬스 설치금지 - 웬스 및 플랜터 높이는 특별한 사유가 없는 한 보도기준으로 80cm이하로 하며 식재를 포함하여 높이 1.2m 이하 - 보도가 훼손되지 않도록 함 - 목재 사용시 주기적 오일스테인 처리, 페인트칠, 니스 사용 금지 <p>조명(설치시)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보행자, 차량운전자 눈부심 방지를 위하여 난색계열 조명을 어닝하부 또는 건물 부착 							
--	--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--

					벽부형, 하향, 반간접으로 사용 (※ “서울특별시 빛공해 방지 및 도시조명관리조례” 에서 정한 조명기구 설치기준 준용) 기타 - 출입구, 비상구, 노면주차구역 앞 시설물 설치 금지 - 시설물은 차량진출구, 혼잡지로부터 1m 이상 이격 - 보행자를 대상으로 한 시트형, 현수막형 광고 홍보 금지 - 옥외 영업공간 별도의 음향시설 금지 - 난방, 냉방시설 설치하는 하지 않는 것을 원칙으로 함 (※ 세부기준과 상이하게 시설하는 경우 관련부서-도시디자인 기획단 등-와 협의)						
--	--	--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--

3. 전국 옥외영업 운영 현황 (2018년 기준)

- 식품의약처(2017년 5월)에서 식품접객업 옥외영업 현황 자료 수립
- 일부 지자체에서 제공한 내용에서 고시공고 일자가 부정확하거나 미기재된 내용 등을 정보공개청구(2018.4.17.)를 통해 보완함

No	관할지역	허용 장소	옥외영업 관련 규정 항목	근거
1	서울시 송파구	「관광진흥법」에 따른 관 광특구 (잠실관광특구)	허용공간,接客시설물, 주 방시설 설치금지, 민원발 생 시 시정조치	식품접객업의 옥외영업 시설기준 (고시 제2012-40호, '12. 6. 1)
2	서울시 서대문구	「식품위생법」에 따른 구 청장이 별도 지정한 장 소 (연세로 좌·우측)	허용공간,接客시설물, 주 방시설 설치금지, 민원발 생 시 시정조치	식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 (고시 제2014-25호, '14. 3. 5)
3	서울시 서초구	「관광진흥법」에 따른 호 텔업 장소 「식품위생법」에 따른 구 청장이 별도 지정한 장소 (서초대로77길, 서초대로 75길, 강남대로69길, 사 평대로56길)	허용공간,接客시설물, 조 리시설 설치금지, 민원발 생 시 시정조치	식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 (고시 제2016-36호, '16. 4. 14)
4	서울시 중구	「관광진흥법」에 따른 관 광특구 (무교·다동관광특구)	허용공간,接客시설물, 조 리시설 설치금지, 민원발 생 시 시정조치	식품접객업소 옥외영업 시설기준 (고시 제2016-50호, '16. 5. 23)
5	서울시 중랑구	「식품위생법」에 따른 구 청장이 별도 지정한 장소 [봉우재로 33길(상봉동 먹자골목), 용마산로 115길(맞춤씨길)]	허용공간,接客시설물, 조 리시설 설치금지, 민원발 생 시 시정조치	식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 (고시 제2016-43호, '16. 8. 11)
6	인천시 중구	「관광진흥법」에 따른 관 광특구	공간,接客시설물, 주방시 설 설치금지, 민원발생 시 시정조치, 타 법령 저 촉여부	관광특구 내 음식점 관광진흥법 제3조 호텔업 내 음식점 옥외영 업 시설기준(지침)-내부기준 (고시 제2014-720호)
7	인천시 동구	인천광역시 동구 수문통 로 13~47, 14~34	공간,接客시설물, 주방시 설 설치금지, 민원발생 시 시정조치, 타 법령 저	식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 (고시 제2016-21호,

			촉여부	‘16.6.20.)
8	인천 연수구	관광진흥법 제3조제1항 제2호 가목의 호텔업을 영위하는 장소	공간, 접객시설물, 주방 시설 설치금지, 민원발생 시 시정조치, 타 법령 저촉여부	인천광역시 연수구 식품접객업 공통시설기준 적용특례에 대한 운영규칙(2016. 6. 7.)
9	대전시 유성구	「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 관광호텔업	공간, 접객시설물, 타법령 저촉여부, 조리시설설치제한	식품접객업 옥외 영업장의 시설기준 등 변경고시(제2017-86호, 2017.06.15)
10	강 원 도 동해시	「관광진흥법」에 따른 관광특구 - 구호동 제외한 동해시 전지역	공간, 접객시설물, 조리행위금지, 타법령 저촉여부, 민원발생 행위 금지	관광특구 내 일반음식점, 휴게음식점, 제과점 옥외영업장의 옥외 시설기준(고시 제2014-39호)
11	강 원 도 속초시	「관광진흥법」에 따른 관광특구	공간, 주방시설 설치 금지, 민원발생행위 금지, 접객시설물, 타법령 저촉여부	속초시 식품위생업소 시설기준 규칙(제1338호)
12	강 원 도 양양군	「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 호텔업, 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」에 따른 상업지역	공간, 면적, 주방행위 금지, 접객시설물, 영업자의 책무, 타법령 저촉여부	음식점등 옥외 영업장 시설기준 내부규정 (2015.6.23)
13	강 원 도 양구군	「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 호텔업, 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」에 따른 상업지역	면적, 주방시설 설치 금지, 접객시설물, 민원 발생행위금지, 영업 자의 책무, 타법령 저촉 여부	양구군 식품접객업 공통시설기준 적용 특례에 관한 규칙 제정 (2015.12.11.)
14	강원도 삼척시	「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 관광호텔업	공간, 조리행위 금지, 접객시설물, 타법령 저촉여부, 영업자의 책무	삼척시 식품영업 시설기준 특례 규칙
15	강원도 평창군	「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 호텔업	공간, 면적, 조리행위 금지, 접객시설물, 타법령 저촉여부, 영업자의 책무	평창군 식품영업 공통시설기준 특례 규칙(규칙 제1095호, 2016.07.15)
16	강원도 강릉시	강릉시내 관광특구 지정 지역	공간, 접객시설물, 조리행위금지, 타법령 저촉여부, 민원발생에 따른 시정 등	식품접객업 (일반,휴게,제과) 옥외영업 시설기준 고시 (고시 제2009-151호)
17	강원도 인제군	호텔업, 식품접객업 등	영업장, 조리장 시설기준 등	「인제군 식품접객업 시설기준 적용특례에 관한 규정」(입법예고 중)
18	경기 용인시	「관광진흥법」에 따른 관광호텔업, 종합휴양업, 전문휴양시설	공간, 면적, 조리행위금지, 타법령 저촉여부	용인시 식품영업 시설기준 적용 특례에 관한 규칙 제정 2012. 12. 24 규칙 제693호 전부개정 2014. 6. 9 규칙 제 747호

				일부개정 2015. 10. 6 규칙 805호(제명개정) 전부개정 2016. 12. 19 규칙 제868호
19	경기 가평군	「관광진흥법」에 따른 관광호텔업, 가족호텔업 1. 「관광진흥법」 제70조에 따른 관광특구 2. 「관광진흥법」 제3조제1항제2호가목 및 나목의 호텔업 및 휴양콘도미니엄업을 영위하는 장소 3. 「관광진흥법」 제3조제1항제3호가목 및 나목의 전문휴양업 및 종합휴양업을 영위하는 장소 4. 군수가 주최, 주관 또는 후원하는 지역축제 행사 장소	면적, 조리행위금지, 접객시설물, 타법령 저촉여부	가평군 식품접객업 공통시설기준 적용특례에 관한 규칙 (일부개정) 2016.9.5 (제1285호)
20	경기도 고양시	「관광진흥법」에 따른 관광호텔업, 관광특구	공간, 면적, 조리행위금지, 접객시설물, 타법령저촉여부	고양시 식품위생업소 시설기준 적용특례에 관한 규칙(932호) 2015.11.10.
21	경기도 안성시	「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 호텔업, 관광단지 「농어촌정비법」에 따른 농어촌관광휴양단지 「국도의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 관광휴양개발진흥지구 또는 관광휴양형지구단위계획 구역내 관광휴양시설용지	면적, 조리행위금지, 접객시설물, 타법령 저촉여부	2015.7.13
22	경기도 이천시	관광진흥법」에 따른 관광호텔업, 종합휴양업, 전문휴양시설	면적, 조리행위금지, 접객시설물, 타법령 저촉여부	이천시 식품접객업 시설기준 적용특례에 관한 규칙 제정 2015-10-7 규칙 제569호 일부개정 2016-4-12 규칙 제583호
23	경기도 양평군	「관광진흥법」에 따른 관광특구, 호텔업	면적, 조리행위금지, 접객시설물, 타법령 저촉여부	양평군 식품접객업 옥외영업 적용특례 규칙(16.3.4)
24	경기도 부천시	- 「관광진흥법」 제3조제1항제2호가목의 호텔업 - 시장이 주최, 주관 또는 후원하는 지역축제	- 조리행위금지, 접객시설물, 타법령 저촉여부 제한 한시적영업 : 축제	부천시식품접객업 등 시설기준 특례에 관한 규칙 2016.7.11

27	경기도 화성시	「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 관광숙박업 중 호텔업	면적, 조리시설 및 행위 금지,接客시설물, 타법령 저촉여부	화성시 식품접객업의 옥외영업 적용특례 고시 (제 2015 - 480 호)
28	경기도 광명시	- 가학산 근린공원 예정지(광명시 가학동 산 17-1 등) 광명시 가학로85번길 142	공간,接客 시설물, 조리 행위 금지, 타 법령 저촉 여부	식품접객업 옥외영업 시설기준 고시 (제2015-34호, 2016. 4. 3.)
29	경기도 파주시	「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 관광호텔업,	공간, 면적, 조리행위금지,接客시설물, 타법령 저촉여부	파주시 식품위생업 시설기준 적용특례에 관한 규칙(제588호) ※ 2016. 9. 20 적용
30	경기도 양주시	「관광진흥법」에 따른 관광호텔업, 가족호텔업	공간, 면적, 조리행위금지, 타법령 저촉여부	양주시 식품접객업 시설기준 적용특례에 관한 규칙(제388호)
31	경기도 광주시	- 「관광진흥법」에 따른 호텔업, 휴양 콘도미니엄업, 전문휴양시설 - 남한산성면	면적, 조리행위금지,接客 시설물, 타법령 저촉여부	광주시 식품접객업 공통시설기준 적용특례에 관한 규칙 (제319호, 2016.05.13)
32	경기도 김포시	「관광진흥법」에 따른 관광호텔업, 가족호텔업	면적, 조리행위금지,接客 시설물, 타법령 저촉여부	김포시 식품영업 시설기준 적용 특례에 관한 규칙 (제611호, 2017.9.27)
33	충북 청주시	청주시 전지역 (청주시에서 특례 수립하여, 각 지자체 동일 적용중)	공간,接客시설물, 조리행위금지, 타법령 저촉여부 등	청주시 식품접객업 등 시설기준 특례에 관한 규칙 (2016.12.02 규칙 제176호) 정보공개포털: 상당구, 청원구 제공
34	충북 충주시	「관광진흥법」에 따른 관광호텔업	공간,接客시설물, 조리행위금지, 타법령 저촉여부, 민원발생 행위 금지	충주시 식품접객업 공통시설기준 특례에 관한 규칙(고시 제2015-572호)
35	충남 보령시	대천해수욕장 (관광특구)	영업장 신고면적에 포함되지 아니한 옥외시설에서 음식제공(테라스 영업)	보령시 식품접객업 공통시설기준 적용 특례 운영고시 (고시 제2015-102호)
36	전북 무주군	「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 관광호텔업	공간, 면적,接客시설물, 조리행위금지	무주군 식품영업시설기준특례규칙 (제978호) (조례) 무주군 식품영업 시설기준 특례 규칙 [시행 2015.8.3.] [전라북도 무주군 규칙 제1084호, 2015.8.3., 전부개정] -허가지역은 없고, 시설 기준만 있음
37	전북 진안군	「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 관광호텔업	공간, 면적,接客시설물, 조리행위금지, 타법령 저촉	진안군 식품접객업영업 시설기준 적용특례규칙(제1139호)

			여부	2015.10.15
38	전북 남원시	「관광진흥법」에 따른 관 광특구 및 관광숙박업소, 유원시설업	공간, 면적,接客시설물 기준 외부 조리행위금지, 타법령 저촉여부, 민원발 생 예방을 위한 영업시간 의 제한, 영업자의 책무	남원시 식품접객업 시설기준 적 용 특례규칙 (제정 : 2015.9.25.)
39	전라북도 김제시	음식트화거리조성시, 관 광진흥법에 따른 관광특 구	공간, 면적, 조리행위 금 지,接客시설물, 운영시간 제한	옥외영업 관리 운영 지침 (2016.08.11.)
40	전라북도 고창군	「관광진흥법」호텔업을 영 위하는 장소, 「관광진흥법」전라북도지 사가 지정한 관광단지, 「관광진흥법」전라북도지 사가 지정한 관광특구, 「농어촌정비법」농어촌관 광휴양단지사업을 영위하 는 장소, 고창군수가 옥외영업장으 로 지정한 장소	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공간, 면적초과 불가 ◦ 조리행위 금지 ◦ 시설청결 ◦ 타법령 저촉여부 ◦ 영업자의 책무 	고창군 식품위생업 시설기준 특 례에 관한 규칙 (2016.05.12.)
41	전북 장수군	「전통시장 및 상점가 육 성을 위한 특별법」에 따 른 전통시장, 「관광진흥법」에 따른 관광특구 및 호텔업, 「전시시설발전법」에 따 른 전시시설	식품접객업의 공통 및 옥외시설기준	장수군 식품영업 시설 기준특례규칙 (제10865호. 2016. 8.29.)
42	전남 구례군	「관광진흥법」에 따른 관 광특구 및 관광호텔업	공간, 면적,接客시설물, 식품운반 시 위생기준, 옥외영업 설치 제한 시설	식품위생 옥외영업 시설기준 (구례군 공고 제2013-225호)
43	전남 여수시	「관광진흥법」에 따른 관 광특구 및 관광호텔업	공간, 면적, 타법령 저촉 여부	음식점 옥외영업 시설기준 (여수시 고시 제2009-151호)
44	전남 곡성군	곡성 섬진강기차마을 특 구	공간, 면적, 타법령 저촉 여부	음식점 옥외영업 시설기준 고시 (곡성군 고시 제2014-70호)
45	전남 순천	관광특구 및 관광호텔업 시장이 지정한 장소	공간, 면적, 영업자책무, 타법령 저촉 여부	식품접객업 공통시설기준 적용특 례에 관한 규칙 (순천시 규칙 제745호)
46	전남 보성군	식품위생법에 따른 군수 가 지정하는 장소	옥외영업장의 시설기준 준수	보성군 식품위생업 시설기준 특례에 관한 규칙(제 1110호)
47	전남 장흥군	장흥군 전 지역	영업시간, 시설기준, 영업 자의 책무, 타법령 저촉 여부	식품접객업 시설기준 적용특례규 정 (장흥군 고시2015-20호)

48	경북 청송군	청송군 전지역	공간, 면적, 시설청결, 타 법령 저촉여부, 조리행위 금지, 민원발생에 따른 조치	식품접객업(휴게·일반음식점, 제 과점영업) 옥외영업 내부기준
49	경북 봉화군	「관광진흥법」에 따른 관 광특구, 관광호텔업 및관 광단지, 「농어촌정비법」 에 따른 농어촌 관광휴 양단지사업을 영위하는 장소	영업자의 책무, 타법령 저촉여부, 민원발생에 따 른 조치 등	봉화군 식품위생업소 시설기준 적용 특례 등에 관한 규칙(제 1333호) 2016.1.7
50	경북 구미시	진평음식특화거리 (더존마트⇔롯데마트, 520m)	허용공간,接客시설물, 주 방시설 설치금지, 타법령 저촉여부, 민원발생에 따 른 조치 등	식품접객업의 옥외영업 시설기준 고시 (고시 제2015-116호, 2015.05.27)
51	경북 영덕군	해수욕장 등 계절적 일 반음식점 영업, 관광진흥법에 따른 관광특구 및 호텔업	공간, 면적, 조리행위, 타 법령저촉, 조리행위금지 민원발생에 대한 조치	식품접객업의 공통시설기준 적용 특례 운영 고시 (고시 제2015-79호)
52	경남 남해군	「관광진흥법」에 따른 관 광호텔업 및 휴양콘도미 니업업	공간,接客시설물, 조리행 위금지, 타법령 저촉여부, 민원발생에 따른 시정 등	식품접객업의 옥외영업 시설기준 고시 (고시 제2014-46호)
53	경남 거제시	「관광진흥법」에 따른 관 광호텔업	공간, 면적,接客시설물, 조리행위 금지, 타법령 저촉여부	관광호텔 옥외영업 시설기준 공 고 (제2014-824호, 2014.5.2.)
54	경남 창녕군	「관광진흥법」에 따른 관 광특구 및 관광호텔업	공간, 타법령 저촉여부	관광특구내 음식점 옥외영업 시 설기준 및 관광호텔 내 음식점 옥외영업 시설기준 2010.08.09(식약처 내부방침 내려온 날짜)
55	경남 고성군	「관광진흥법」에 따른 관 광호텔업 및 휴양콘도미 니업업	공간,接客시설물, 조리행 위금지, 타법령 저촉여부, 민원발생에 따른 시정 등	식품접객업 옥외영업 시설기준 특례 규칙 (제1136호 2016.5.26.)
56	경남 하동군	「관광진흥법」에 따른 관 광호텔업 및 휴양콘도미 니업업	공간,接客시설물, 조리행 위금지, 타법령 저촉여부, 민원발생에 따른 시정 등	식품접객업의 옥외영업 시설기준 고시 (고시 제2016-64호)
57	경남 합천군	「관광진흥법」에 따른 관 광특구 및 관광호텔업	공간, 면적,接客시설물, 조리행위 금지, 타법령 저촉여부, 민원발생에 따 른 신고수리사항 취소 등	식품접객업의 옥외영업 시설기준 고시 (합천군 고시 제2015-166호)
58	부산시 중구	「관광진흥법」에 따른 관 광특구 및 관광호텔업	공간,接客시설물, 타법령 저촉여부,	부산광역시 중구 식품접객업 옥 외영업 기준고시

				(고시 제2011-5호)
59	부산시 해운대구	「관광진흥법」에 따른 관 광특구 및 호텔업, 해운 대구 좌동 중심상업지역, 중동·좌동상업지역	공간, 조리행위 금지, 접 객시설물, 타법령 저촉여 부, 영업자의 책무	부산광역시 해운대구 식품접객업 공동시설기준 적용특례 운영개정 안 (고시 제2016-22호)
60	부산시 금정구	「식품위생법」에 따른 구 청장이 별도 지정한 장 소 (금정구 구서,남산,청룡, 부곡,장전2,3,서동상업지 역 7개소)	허용공간,接客시설물, 주 방시설 설치금지, 민원발 생 시 시정조치	식품접객업소 옥외영업 구역 및 시설기준 (규칙 제816호, '16. 4. 1)
61	부 산 시 수영구	「관광진흥법」에 따른 관 광특구 및 호텔업, 광안 리해수욕장 일반상업지역	적용대상, 시설기준(조리 행위 금지, 타법령 저촉 여부, 영업자의 책무	부산광역시 수영구 식품접객업 옥외영업 시설기준 적용특례 고 시 (고시 제2015-125호)
62	부산 영도구	「관광진흥법」에 따른 호텔업, 일반상업지역	공간, 옥외영업장 시설, 영업자의 책무, 타 법령 저촉여부	영도구 식품접객업 시설기준 적용특례 (옥외영업) 고시(안) 행정예고중 2016.10월중 고시 예정
63	부산 부산진구	-관광특구 및 관광호텔 -일반상업지역(관내)	공간, 조리행위금지,接客 시설물, 타법령 저촉여부, 옥상제외	부산광역시 부산진구 식품접객업 옥외영업 시설기준 적용특례개정 고시 - 고시 제2016-77호 시행 2016.6.24.
64	부산 사하구	다대동 삼미매립지 (낮개사가 일원)	적용대상, 영업시간, 시설 기준, 영업자의 책무 등	부산광역시 사하구 식품접객업 시설기준 적용특례(옥외영업) 고 시 (고시 제2016-66호)
66	울산 남구	◦ 관광진흥법에 따른 관 광특구 및 관광 호텔업 ◦ 국토의 계획 및 이용 에 관한 법률에 따른 상 업지역 및 준주거지역	◦ 허용범위 - 식품접객업의 신고 된 영업장 과 연결된 보도 - 동일 건축물의 대지내 공지, 전면공지 와 옥상 에 한하며 조리시설 설치 및 조리행위는 허용되지 않는다.	◦ 식품접객업 옥외영업에 관한 규칙 제정 의안번호(제 44 호) 2016. 9. 16 심의 2016. 10. 14일 공포예정
67	울산 동구	「관광진흥법」에 따른 호텔업 및 일산유원지 일원	공간, 면적, 조리행위 금 지,接客시설물, 타법령 저촉여부, 영업자의 책무	「울산광역시동구 식품접객업 옥 외영업 등에 관한 조례」
68	울산 중구	「식품위생법 시행규칙」제 36조 관련 별표 14 제8	시설기준 및 영업자 준수 사항,接客시설물, 공간,	울산광역시 중구 식품위생영업 시설기준 특례 규정

		호 가목 5)호 라), 마)의 영업장소와 구청장이 지정·관리하고 있는 “음식거리(태화십리대밭 먹거리단지, 혁신도시 음식문화거리)”와 “전통야시장, 문화의 거리” 구역 내에서 휴게음식점·일반음식점·제과점 영업 신고한 업소로서 영업장 신고면적 외 옥외 등에서 음식을 제공하는 경우	면적, 취급품목, 식품위생법 등 관련법 준용(타 법령저촉여부)	(2016.08.08 훈령 제215호)
69	대구광역시 동구	팔공산(공산동, 지묘동 제외) 일원	영업 공간·면적, 조리행위 금지, 영업 시설물, 영업 시간, 민원발생 행위 금지	식품접객업 옥외영업 시설 기준에 관한 규칙 (규칙 제769호, '15.12.30)
70	대구 달성군	냉천유원지 지역	허용공간, 영업시간, 영업면적,接客시설물, 주방시설 설치 금지, 민원발생시 즉각 개선, 타법령 저촉여부	식품접객업의 시설기준 적용특례에 관한 규칙 (고시 제2016-126호, '16.6.1)
71	대구 중구	「관광진흥법」에 따른 관광숙박업 및 동성로 주변중심상업지역	허용공간,接客시설물, 주방시설 설치금지, 민원발생 시 시정조치 등	식품접객업의 옥외영업 시설기준 특례 고시 (고시 제2016-16호, '16. 4. 1)
72	대구 남구	앞산맛둘레길, 앞산카페거리 일원	옥외영업 시설기준, 준수 사항, 보행편의등안전기준, 타법령저촉여부, 민원발생시시정조치	식품접객업 옥외영업 허용 지역 고시(고시제2016-57호 2016.09.29.)
73	대구 북구	「관광진흥법」 제3조제1항 제2호가목의 호텔업을 영위하는 장소	허용공간, 옥외시설물 조리행위금지, 민원발생시 시정조치, 타법령저촉여부	식품접객업 시설기준 적용특례에 관한 규칙 (2016.9.30. 공포예정)
74	대구 수성구	수성유원지, 관광호텔	허용공간, 안전사고 예방,接客시설물, 민원발생행위 금지, 타법령 저촉여부 *옥상영업 허용	식품접객업 옥외영업 시설기준 적용특례고시 (고시제2016-37호, '16.4.25)
75	대구 달서구	축제행사장, 전시시설 등	시설물 위생관리, 안전관리, 민원예방	식품접객업 시설기준 적용특례에 관한 규칙 (규칙 제849호, 2016.5.2)
76	제주특별자치도	「관광진흥법」에 따른 관광특구	공간, 면적, 조리행위 금지,接客시설물, 타법령 저촉여부, 영업자의 책무	제주특별자치도 휴게음식점영업·일반음식점영업·제과점영업 옥외 시설의 기준에 관한 규칙 (규칙 제447호, 2015.6.3.)

4. 서울시 및 서울시 25개 지자체 도로점용허가 조례

법령 및 조례명	도로점용 허가 시설	비고
도로법 시행령 제6장 도로의 점용 제55조(점용허가 받을 수 있는 시설)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전주·전선, 공중선, 가로등, 변압탑, 지중배전용기기함, 무선전화기지국, 종합유선방송용단자함, 발신전용휴대전화기지국, 교통량검지기, 주차측정기, 전기자동차 충전시설, 태양광발전시설, 태양열발전시설, 풍력발전시설, 우체통, 소화전, 모래함, 제설용구함, 공중전화, 송전탑 2. 수도관·하수도관·가스관·송유관·전기관·전기통신관·송열관·농업용수관·작업구(맨홀)·전력구·통신구·공동구·배수시설·수질자동측정시설·지중정착장치(어스앵커)·암거 3. 주유소·수소자동차충전시설·주차장·여객자동차터미널·화물터미널·자동차수리소·승강대·화물적차장·휴게소, 이를 위한 진입로 및 출입로 4. 철도·궤도 5. 지하상가·지하실(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제61조제1호에 따라 설치하는 경우만 해당한다)·통로·육교, 그 밖에 이와 유사한 것 6. 간판(돌출간판 포함), 표지, 깃대, 현수막, 현수막 게시시설 및 아치 7. 버스표판매대·구두수선대·노점·자동판매기·현금자동입출금기·상품진열대, 그 밖에 이와 유사한 것 8. 공사용 판자벽·발판·대기소 등의 공사용 시설 및 자재 9. 고가도로의 노면 밑에 설치하는 사무소·점포·창고·자동차 주차장·광장·공원, 체육시설, 그 밖에 이와 유사한 시설 10. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 편의시설 중 높이차이 제거시설 또는 주출입구 접근로, 그 밖에 이와 유사한 것 11. 제1호부터 제10호까지의 규정에 따른 공작물·물건 및 시설의 설치를 위하여 일시적으로 설치하는 공사장, 그 밖에 이와 유사한 것과 이를 위한 진입로 및 출입로 12. 제1호부터 제11호까지에서 규정한 것 외에 도로관리청이 도로구조의 안전과 교통에 지장이 없다고 인정한 공작물·물건(식물을 포함한다) 및 시설로서 국토교통부령 또는 해당 도로관리청이 속해 있는 지방자치단체의 조례로 정한 것 	-

법령 및 조례명		도로점용 허가 시설	비고
서울시	도로 점용허가 및 점용료 등 징수 조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로 판매대, 구두수선대, 생활정보지통합배포대 전통시장내 시설 신·재생에너지 설비 횡단보도 헬터 	-
중구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로 판매대, 구두수선대, 생활정보지통합배포대 환경개선사업이 필요하여 서울시 중구청장이 지정공고한 전통시장의 차양비가리개 시설 안내판 등 이와 유사 시설 전통시장내 시설 신·재생에너지설비 지역상권 활성화 사업 및 공익사업 등에 필요하여 구청장이 지정한 구역내 시설물 (신설 2016.12.28.) 	옥외 영업 허용 지자체
중랑구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 생활정보지통합배포대 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」제2조에 따라 구청장이 인정한 시장·상점가 및 상권활성화구역에 설치한 차양, 비가리개 시설 등의 공동시설 	
서대문구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 구두수선대, 생활정보지통합배포대 서울특별시 서대문구청장이 환경개선사업이 필요하다고 인정한 전통시장 내 차양 또는 비가리개시설 	
송파구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 공작물·물건·그 밖의 시설물로서 「도로법 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제55조제12호에 따라 도로관리청이 정하는도로점용 허가 대상 시설물은 다음 각 호와 같다. 	
서초구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 광고탑, 광고판, 사설안내표지판 그 밖에 이와 유사한 것 노점, 자동판매기, 상품진열대 그 밖에 이와 유사한 것 	
강남구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 구두수선대, 노점, 자동판매기, 상품진열대, 전통시장의 상품진열대, 생활정보지통합배포대 전통시장 내 시설 등 횡단보도 헬터 	
강서구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 생활정보지 통합배포대 차양 시설·비가리개 시설(시장환경개선이 필요하다고 서울특별시 강서구청장이 지정·공고한 골목형 전통시장 중 가설건축물 허가 대상 시설물) 	
강동구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 디자인노점, 생활정보지통합배포대 「서울특별시 강동구 전통시장 및 상점가 육성을 위한 조례」제2조제5호의“시설현대화사업으로 설치한 시설물” 중 차양시설·비가리개시설, 그 밖에 이와 유사한 것 	
강북구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 생활정보지 통합배포대 전통시장 내 시설 등 신·재생에너지 설비 	

법령 및 조례명		도로점용 허가 시설	비고
구로구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 구두수선대, 생활정보지통합배포대 구청장이 환경개선사업에 필요하다고 인정하여 지정·공고한 구역 내 도로 및 상가 관련 공동시설, 상가 측면부분의 차양 또는 비가리개 시설 그 밖에 이와 유사한 것 	'옥외 영업 불허 지자체
관악구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 의류수거함, 생활정보지통합배포대 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 의하여 서울특별시 관악구청장이 인정한 시장의 비·햇빛 가리개 등 시장기능을 개선하기 위한 시설 	
광진구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 구두수선대, 생활정보지통합배포대 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」제2조에 따라 구청장이 인정한 시장·상점가 및 상권활성화구역에 설치된 차양, 비가리개시설 등의 공동시설 신·재생에너지 설비 	
금천구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 생활정보지통합배포대 구청장이 시장정비사업을 위하여 인가·고시한 전통시장에 설치하는 차양시설, 비가리개시설 그 밖에 이와 유사한 것 	
노원구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 생활정보지통합배포대 전통시장 내 차양, 비가리개 	
도봉구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 구두수선대, 생활정보지 통합배포대 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 비·햇빛 가리개 신·재생에너지 설비 	
동대문구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 구두수선대, 생활정보지통합배포대 전통시장 내 시설 등 신·재생에너지 설비 	
동작구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 광고탑, 광고판, 사설안내표지판 그 밖에 이와 유사한 것 노점, 자동판매기, 상품진열대 그 밖에 이와 유사한 것 	
마포구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 생활정보지 통합배포대 및 그 밖에 이와 유사한 것 「서울특별시 마포구 전통시장 및 상점가 육성을 위한 조례」 제2조제5호에 따른 시설현대화사업으로 설치한 시설물 중 차양시설, 비가리개시설이나 그 밖에 이와 유사한 시설 	
성동구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 구두수선대, 노점, 생활정보지통합배포대 서울특별시 성동구청장이 시장환경 개선사업이 필요하다고 지정·공고한 재래시장의 차양 또는 비가리개 시설 그 밖에 이와 유사한 것 	

법령 및 조례명		도로점용 허가 시설	비고
성북구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 구두수선대, 생활정보지통합배포대 전통시장내 시설 등 	
영등포구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 광고탑, 광고판 그 밖에 이와 비슷한 것 가로판매대, 생활정보지통합배포대 서울특별시 영등포구청장이 환경개선사업이 필요하다고 인정한 전통시장 내 차양시설 또는 비가리개 	
용산구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 구두수선대, 생활정보지통합배포대 전통시장내 시설 등 신·재생 에너지 설비 	
은평구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 생활정보지통합배포대, 그 밖에 이와 유사한 것 전통시장내 공동시설 등 	
양천구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 구두수선대, 생활정보지통합배포대 『서울특별시 양천구 전통시장 및 상점가 육성을 위한 조례』제2조제5호의 시설현대화사업으로 설치한 시설물 중 차양시설, 비가리개 시설이나 그 밖에 이와 유사한 시설 	
종로구	도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례 제2조	<ul style="list-style-type: none"> 가로판매대, 의류수거함, 생활정보지사가 공동으로 제작한 통합배포대, 그 밖에 이와 유사한 것 서울특별시 종로구청장이 환경개선사업에 필요하다고 인정한 재래시장 내 차양시설 또는 비가리개, 그 밖에 이와 유사한 것 동상, 기념비, 조형물, 그 밖에 이와 유사한 것 	

5. 뉴욕시 노천카페 유형별 허용/불허 가로 리스트 (street list)

구 분	위요형 노천카페 설치 불허 가로	소규모 노천카페만 설치	노천카페 설치 불허
맨하탄	<ul style="list-style-type: none"> • Bleecker Street – from Bank Street to Mercer Street • Central Park South – from Fifth Avenue to Sixth Avenue Mulberry Street Mall • Nassau Street Mall • Park Avenue South and Park Avenue – from 31st Street to 38th Street 	<ul style="list-style-type: none"> • Orchard Street – from Canal Street to Houston Street • Delancey Street – from Norfolk Street to the Bowery • Centre Street – from Canal Street to Spring Street • Lafayette Street – from Canal Street to Houston Street • Sixth Avenue – from Canal Street to a line 100 feet south of Spring Street • Special Union Square Special District (except along 14th Street) • 14th Street – from Second Avenue to Irving Place • 14th Street – from a line 100 feet west of University Place to Eighth Avenue • 23rd Street – from the East River to Eighth Avenue • 31st Street – from Fifth Avenue to a line 200 feet east of Broadway • 34th Street – from the East River to Fifth Avenue • 35th Street – from a line 150 feet east of Fifth Avenue to a line 150 feet east of Sixth Avenue • 36th Street – from a line 150 feet east of Fifth Avenue to a line 	<ul style="list-style-type: none"> • All streets bounded by 38th Street on the south, 59th Street on the north, Third Avenue on the east and Eighth Avenue on the west • Bowery – from East Broadway to Canal Street • Elizabeth Street – from Bayard Street to Canal Street • Pell Street – the entire length • Mott Street – from Park Row to Canal Street • Mulberry Street – from Worth Street to Canal Street • Bayard Street – the entire length • Doyers Street – the entire length • All streets facing Chatham Square • Canal Street – the entire length • Orchard Street – from Canal Street to Houston Street • Delancey Street – from Norfolk Street to Bowery • Eighth Street – from Avenue A to Sixth Avenue • 14th Street – from Second Avenue to Eighth Avenue • 23rd Street – from the East River to Eighth Avenue • 31st Street – from

		<p>150 feet west of Fifth Avenue</p> <ul style="list-style-type: none"> • 37th Street – from a line 150 feet east of Fifth Avenue to a line 150 feet west of Fifth Avenue • 37th Street – from a line 150 feet east of Sixth Avenue to Broadway • 38th Street – from Third Avenue to Seventh Avenue • 39th Street – from Exit Street to Seventh Avenue • 40th Street – from a line 100 feet east of Exit Street to Broadway • 41st Street – from a line 100 feet east of Exit Street to Third Avenue • 42nd Street – from First Avenue to Third Avenue • 42nd Street – from Fifth Avenue to a line 275 feet east of Sixth Avenue • All streets bounded by 43rd Street on the south, 46th Street on the north, a line 200 feet east of Third Avenue on the east and Third Avenue on the west • 43rd Street – from Fifth Avenue to Sixth Avenue • 44th Street – from Fifth Avenue to Sixth Avenue • 45th Street – from Fifth Avenue to Sixth Avenue • 46th Street – from 	<p>Fifth Avenue to Eighth Avenue</p> <ul style="list-style-type: none"> • 32nd Street – from Fifth Avenue to Eighth Avenue • 33rd Street – from Fifth Avenue to Eighth Avenue • 34th Street – from the East River to Eighth Avenue • 42nd Street – from the East River to Eighth Avenue • All streets or portions of streets bounded by 43rd Street on the south, 45th Street on the north, Eighth Avenue on the east and, on the west, a line 150 feet west of Eighth Avenue • 57th Street – from the East River to Eighth Avenue • 58th Street – from the East River to Eighth Avenue • 59th Street – from the East River to Fifth Avenue • 59th Street – from Sixth Avenue to Columbus Circle • All streets bounded by 59th Street on the south, 61st Street on the north, Fifth Avenue on the west and a line 125 feet east of Fifth Avenue on the east • 60th Street – from Third Avenue to Fifth Avenue • 61st Street – from Third Avenue to Fifth Avenue • 62nd Street – from
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>Fifth Avenue to Sixth Avenue</p> <ul style="list-style-type: none"> • 47th Street – from a line 200 feet east of Third Avenue to Third Avenue • 48th Street – from a line 150 feet east of Third Avenue on the east and Sixth Avenue on the west • 49th Street – from a line 150 feet east of Third Avenue on the east and Sixth Avenue on the west • 50th Street – from a line 150 feet east of Third Avenue on the east and Sixth Avenue on the west • 51st Street – from a line 150 feet east of Third Avenue to Eighth Avenue • 52nd Street – from a line 160 feet east of Third Avenue to Eighth Avenue • 53rd Street – from a line 160 feet east of Third Avenue to Eighth Avenue • 54th Street – from a line 150 feet east of Third Avenue to Eighth Avenue • 55th Street – from a line 100 feet west of Second Avenue to Eighth Avenue • 56th Street – from a line 100 feet west of Second Avenue to Eighth Avenue • 57th Street – from the East River to Eighth Avenue • 58th Street – from the 	<p>Second Avenue to Fifth Avenue</p> <ul style="list-style-type: none"> • 63rd Street – from Second Avenue to Fifth Avenue • 68th Street – from First Avenue to Fifth Avenue • 72nd Street – from the East River to Fifth Avenue • 77th Street – from First Avenue to Fifth Avenue • 79th Street – from the East River to Fifth Avenue • 86th Street – from the East River to Fifth Avenue • 116th Street – from Malcolm X Boulevard to Frederick Douglass Boulevard • First Avenue – from 48th Street to 59th Street • Third Avenue – from 59th Street to 62nd Street • Lexington Avenue – the entire length • Park Avenue – the entire length from 38th Street, northward • Madison Avenue – the entire length • Fifth Avenue – from Washington Square North to 61st Street • Sixth Avenue – from 31st Street to 38th Street • Broadway – from 31st Street to 38th Street • Seventh Avenue – from 31st Street to 38th Street • Eighth Avenue – from
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>East River to Eighth Avenue</p> <ul style="list-style-type: none"> • 59th Street – from the East River to Second Avenue • 59th Street (Central Park South) – from Sixth Avenue to Columbus Circle • 60th Street – from Lexington Avenue to Fifth Avenue • 61st Street – from Third Avenue to Fifth Avenue • 62nd Street – from Second Avenue to Fifth Avenue • 63rd Street – from Second Avenue to Fifth Avenue • 86th Street – from First Avenue to a line 125 feet east of Second Avenue, south side only • 116th Street – from Malcolm X Boulevard to Frederick Douglass Boulevard • Special 125th Street District (only as set forth in Section 97-13 of the Zoning resolution) • First Avenue – from 48th Street to 56th Street • Third Avenue – from 38th Street to 62nd Street • Lexington Avenue – from a line 100 feet south of 23rd Street to a line 100 feet north of 34th Street • Lexington Avenue – the entire length from a line 100 feet north 	<p>31st Street to 38th Street</p> <ul style="list-style-type: none"> • Herald Square
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>of 96th Street, northward</p> <ul style="list-style-type: none"> • Park Avenue – from 38th Street to 40th Street • Park Avenue – from 48th Street to 60th Street • Park Avenue – the entire length from a line 100 feet north of 96th Street, northward • Special Madison Avenue Preservation District (except on 86th Street) • Madison Avenue – from 23rd Street to 38th Street • Madison Avenue – from 59th Street to 61st Street • Madison Avenue – the entire length from a line 100 feet north of 96th Street, northward • Fifth Avenue – from 12th Street to 33rd Street • Fifth Avenue – from 59th Street to 61st Street • Sixth Avenue – from 36th Street to 42nd Street • Sixth Avenue – from 150 feet north of 42nd Street to 48th Street • Sixth Avenue – from 50th Street to Central Park South • Seventh Avenue – from 50th Street to Central Park South • Broadway – from 36th Street to 40th Street • Broadway – from 50th Street to Columbus Circle 	
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		<ul style="list-style-type: none"> • Columbus Circle – from Eighth Avenue, westward, to Broadway 	
브룩클린	<ul style="list-style-type: none"> • Fulton Street Mall • (Enclosed cafes allowed along DeKalb Avenue) 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 13th Avenue – from 39th Street to New Utrecht Avenue • 86th Street – from 3rd Avenue to Gowanus Expressway • Court Street – from Schermerhorn Street to Montague Street
퀸즈	<ul style="list-style-type: none"> • Far Rockaway Beach • 20th Street Mall 	<ul style="list-style-type: none"> • Queens Boulevard – from a line 100 feet west of 39th Place to 48th Street • Skillman Avenue – from 45th Street to a line 100 feet east of 46th Street, south side only • Skillman Avenue – from 48th Street to 52nd Street 	<ul style="list-style-type: none"> • 82nd Street – from 34th Avenue to 41st Avenue • Austin Street – from Yellowstone Boulevard to Ascan Avenue • Junction Boulevard – from Northern Boulevard to 41st Avenue • Roosevelt Avenue – from Union Street to Prince Street • Skillman Avenue – from 43rd Street to 56th Street
브롱스	-	-	-
스테이튼 아일랜드	-	-	-

6. 본 연구에서의 주요 제도 분석 내용

구 분	선행 연구			본 연구
저자(년도)	이성창·박현찬(2012)	오성훈·진현영(2012)	임유경·오성훈·임강륜(2014)	
연구명	건물전면 옥외영업 가이드라인 수립 연구	상업가로 활성화를 위한 도시설계 방안 연구: 건축물과 가로의 연결공간을 중심으로	상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 개선 연구: 일반주거지내 상업화지역을 중심으로	도시 옥외 영업공간 운용의 기본 원칙에 관한 연구
국내 분석 도시	<ul style="list-style-type: none"> • 옥외영업이 활발하게 일어나고 있는 곳 - 상업가로: 가로수길, 삼청동길, 홍대 앞길 - 업무가로: 테헤란로, 청계천로 - 관광특구: 명동, 석촌호수, 신림동(음식문화의 거리) 	<ul style="list-style-type: none"> • 상업가로 - 신사동 화랑거리(가로수길) - 서래마을 카페거리 - 홍익대 - 대학로 - 안양 범계 로데오 - 분당 정자동 카페거리 	<ul style="list-style-type: none"> • 주거지역 내 상업화 지역 - 문화지구: 압구정동, 서교·합정동 - 업무지구 배후: 대치동, 논현동 - 대학가 주변: 동선동(성신여대) - 시장: 망원 월드컵 시장 	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시내 옥외영업 허용구역을 지정한 지자체(5개소) - 서대문구, 송파구, 서초구, 중구, 중랑구
해외 제도관련 분석 도시	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 뉴욕, 레드우드 시티 • 영국 출리 • 호주 시드니 • 프랑스 파리 	<ul style="list-style-type: none"> • 벨레뷰(City of Bellevue) • 체이엔(City of Cheyenne) • 호주 멜버른 • 미국 뉴욕(맨하탄, 뉴포트), 레드우드, 시애틀, 샌프란시스코 	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스 파리, 리옹 • 스위스 제네바시 • 미국 앨리, 버지니아 하이랜드 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 뉴욕 • 프랑스 파리 • 캐나다 토론토
해외제도 분석 내용 (법제 관련)	<ul style="list-style-type: none"> • 노천카페 정의 • 운용 기본원칙 및 방향 • 대상가로 선정 기준 • 설치 및 운영 기준 • 허가 절차 및 관리기준 • 점용료 	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물과 가로 관계의 디자인 가이드라인 • 노천카페 디자인 가이드라인 • 팝업 카페 디자인 가이드라인 • 중심지 노천카페 디자인 지침 	<ul style="list-style-type: none"> • 근거법 • 도시 및 지역 계획과의 연계 • 건축물 저층부 및 건물전면 합리적 이용을 위한 제도 • 구역지정 방식, 거버넌스 	<ul style="list-style-type: none"> • 근거법령 • 노천카페 설치 및 운영기준 • 운영관리 가이드라인 • 도로 점용료 및 적용 기준, 산정방식 • 노천카페 입지하는 토지이용 특성 및 물리적 환경 특성

Abstract

A Case Study on Key Principles of Urban Outdoor Commercial Space Management System

- Focused on Sidewalk Cafe Regulations of NYC, Paris and Toronto -

Yun, Yunjung

Department of Environmental Planning
Graduate School of Environmental Studies
Seoul National University

Since 2000s, the outdoor cafes serving food and beverage have been widely populated in urban streets nationwide. These open-air commercial activities reflect the improved environmental quality of Korean urban streets and the changing life style of Korean people. The current private-property-centered outdoor cafes are expected to expand to the publicly-owned open spaces such as sidewalks, roads and plazas. This trend demands a new policy perspective looking at urban streets as a shared, not mutually exclusive, realm between public and private sectors, where public and private interests should be balanced towards a public benefit. Currently, Korean outdoor cafes are governed by Food Sanitation Act, not being adequately integrated

into urban planning and management policies. Their permission and design regulations are delegated to local districts without citywide comprehensive management framework. Since the focus is on the outdoor commercial activities within the private property, little attention is paid to ones on the public properties

The aim of this study is to establish the key principles about how to integrate public and private benefit harmoniously for outdoor commercial activities that occupy publicly-owned spaces. The empirical case studies are applied to investigate the principal policy framework of New York City, Paris, and Toronto where a wide variety of experiences of sidewalk café operation can be analyzed. The respective ordinances of three cities were investigated in terms of 1) legal bases, 2) public objectives, 3) facility types and permit areas, 4) design and operation standards, 5) public property occupation fees.

The study identifies the key features of sidewalk café operation in three case study cities. First, maintaining the function of sidewalk is non-negotiable to secure original public purpose of the installment of pedestrian path, no matter how sidewalk café achieves public benefits. It is evidenced by the regulation on securement of minimum sidewalk width and pedestrian clearway and the requirement of equal accessibility for the disabled people and wheelchair users. Second, the negative external effect should be prevented not to cause public nuisance such as smell, noise, light, garbage and others. The strict requirements for environmental standards and operation hour are found in common in three case study cities. Third, the occupation of public property by sidewalk café should serve public interest and benefit. In common, three cities are positive in permitting sidewalk café as one that enhances the publicness and visual quality of urban

street while helping local economy For this end, the detailed design guidelines are applied as to materials, color, transparency, side, location of awning, sign, planter, café furniture and enclosed structures. Fourth, the public property occupation fee should be charged in a way that reflects the land value of the permit location. By doing so, the balanced portion of private gains is captured by the public finance for urban management.

The study draws some domestic implications from the experiences of three case study cities. In order to expand outdoor commercial activities to public properties, the legal foundation should be adequately laid out. Clear public goals and locational criteria are to be stipulated in the general scheme of citywide urban planning and strategies. Preparation of detailed standards and design guidelines are required to ensure the original function of public property and to prevent the public nuisance arising from outdoor commercial activities. Fair and workable fee scheme for the occupation of public property is also deemed essential to balance the public and private interests. It is emphasized, however, that all these principles should consider Korean urban context where road and sidewalk condition, roadside land use and pedestrian density is much different from western counterparts.

Key words : outdoor commercial spaces, privately used public space, sidewalk cafe, pedestrian amenities, urban conviviality

Student Number : 2008-31074

